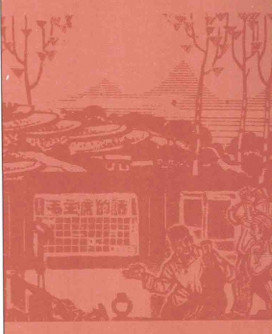
大象学术书坊

中国共产党建政史



张秀芬 徐秀春 陈安丽 著

中原出版传媒集团
大地传媒

大象出版社

革命的根本问题是政权问题，中国共产党建立后就自觉将马克思主义与中国具体实际相结合，通过领导中国人民在根据地、解放区建立局部性政权的尝试，极大丰富了马克思主义关于国家政权的理论和实践。这对保证中国革命取得胜利，并经过新民主主义社会过渡到社会主义社会，引导中国走上社会主义道路奠定了基础。本书是我国学者论述共产党建政史的第一部学术著作，通过对中国共产党不同时期建立政权的认识阐述，对政权建设以及人民民主专政在全国确立的全面回顾，力图展现中国共产党夺取政权、建设政权的全貌。本书既可以为史学工作者教学科研提供帮助，也对有兴趣详细了解中国共产党建政历程的史学爱好者大有裨益。



大象学术书坊

中国共产党建政史

张秀芬
徐秀春
陈安丽
—著—

中原出版传媒集团
大地传媒
大象出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党建政史 / 张秀芬,徐秀春,陈安丽著.— 郑州 :
大象出版社, 2014. 7
ISBN 978-7-5347-8031-8

Ⅰ. ①中… Ⅱ. ①张… ②徐… ③陈… Ⅲ. ①中国共
产党—政权—建设—史料 Ⅳ. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 150945 号

中国共产党建政史
张秀芬 徐秀春 陈安丽 著

出 版 人 王刘纯
责任编辑 吴韶明
责任校对 张迎娟 马 宁 杨 杰 安德华
封面设计 王莉娟

出版发行 大象出版社(郑州市开元路 16 号 邮政编码 450044)
发行科 0371-63863551 总编室 0371-65597936
网 址 www.daxiang.cn
印 刷 郑州新海岸电脑彩色制印有限公司
经 销 各地新华书店
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 23.75
字 数 326 千字
版 次 2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷
定 价 45.00 元
若发现印、装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换。
印厂地址 郑州市文化路 56 号金国商厦七楼
邮政编码 450002 电话 0371-63944145

序言

革命的根本问题是政权问题。伟大的中国共产党带领中国人民经过几十年艰苦卓绝的奋斗，克服无数艰难险阻，终于推翻三座大山，在中国建立了人民民主专政政权，并经过社会主义改造在中国建立起社会主义制度。从此，中华民族自立于世界民族之林，走上了振兴和发展之路。

中国共产党人对政权的重要性，在中国共产党建党前夕就有了初步的认识。在国民革命时期，我们党内一些同志对国家政权问题提出了若干重要的观点。在八七会议上，毛泽东总结大革命失败的教训，提出了"枪杆子里面出政权"的著名论断。中共中央也于1927年9月19日决定放弃国民党的旗帜，第一次提出了建立工农苏维埃政权。1928年，中共六大要求力争建立工农兵代表会议（苏维埃）政权。从1927年南昌起义开始，中国共产党在全国十几个省领导和发动了上百次武装起义，先后建立起十多块革命根据地，并在根据地内部普遍建立了各级工农民主专政的政权。

1931年，为了统一领导各根据地的政权和集中力量对付敌人，11月7日到20日，在江西省瑞金叶坪隆重召开了中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会。大会向全中国和全世界人民庄严宣告：中华苏维埃共和国临时政府正式成立，定都瑞金。中华苏维埃共和国的建立，是中国共产党领导人民建立革命政权的一次伟大尝试，也是解放后建立的人民民主专政国家的雏形。

土地革命战争后期，中国共产党还先后提出了人民共和国和民主共和国的设想，虽然由于国共合作抗日的需要以及蒋介石反对而未建立起来，但这标志着中国共产党在探索中国革命国家政权问题上，已进一步把马列主义政权理论同中国革命实际有机地结合起来。

抗日战争时期,为反击国民党顽固派在政治思想领域的进攻,打消中间派在抗战胜利后建立资产阶级共和国的幻想,1940年1月,毛泽东发表了《新民主主义论》,全面深刻地阐明了新民主主义革命的理论,提出了建立新民主主义共和国的方案,分析了新民主主义革命胜利后的国家性质和政权构成,阐明了中国共产党关于"国体"和"政体"的基本理论和主张。与此同时,中国共产党也在抗日根据地进行了建立"三三制"抗日民主政权的伟大实践,并取得巨大成功。抗日战争后期,中国共产党提出了废除国民党的一党专政、建立民主的联合政府的号召。1945年4月24日,毛泽东在党的"七大"上作了《论联合政府》的政治报告,深刻分析了国内外形势,总结了中国共产党成立以来领导人民民主革命的经验,明确提出了建立几个民主阶级联合专政的政纲。但这种建立国家政权的设想,由于国民党的阻挠破坏,未能实现。

解放战争时期,中国共产党在各新解放区建立军事管制委员会,同时在群众发动的乡村和城市,自下而上地建立各级人民代表会议,选举了地方人民政府,这是新民主主义政权比较理想的形式。1948年12月30日,毛泽东为新华社撰写了题为"将革命进行到底"的新年献词,号召全党、全军、全国人民坚决彻底干净全部地消灭一切反动势力,推翻国民党的反动统治,建立人民民主专政的共和国,绝不能使革命半途而废。这是中国共产党第一次公开使用"人民民主专政"这个概念。1949年6月30日,毛泽东发表了《论人民民主专政》一文,他结合中国实际,对即将成立的中华人民共和国的国家性质,各阶级在国家中的地位及其相互关系,国家对内、对外政策等作了全面系统的理论阐述,奠定了中国人民民主专政国家政权的理论基础和一定发展阶段上的政策基础,标志着人民民主专政理论的完全形成。这也是对马克思列宁主义国家学说的新贡献。

1949年9月21日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平开幕。会议宣布了中华人民共和国的成立,一致通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》,规定"中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家,实行工人阶级领导的、

以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政”。

由此可见，中国共产党建立政权的历史既是中国共产党领导人民艰苦卓绝奋斗的历史，也是马列主义与中国实际相结合，实现马克思主义中国化，实现伟大理论飞跃的历史。中国共产党建立政权的伟大实践，极大地丰富了马列主义的国家学说。

作者

2014.6

目录

第一章 中国共产党人早期对建立革命政权的探索

第一节 中国共产党建立政权思想的形成

中国共产党自一成立就明确自己是无产阶级政党，以马克思列宁主义为自己的指导思想。马克思列宁主义是中国共产党的行动指南，是中国共产党制定战略策略的理论依据。中国共产党建立政权的过程也是马列主义与中国具体实践相结合的过程，中国共产党的建政理论和实践是对马列主义关于无产阶级建立政权理论和实践的丰富和发展。

一、马克思恩格斯关于无产阶级建立政权的思想

马克思主义无产阶级国家理论的产生和发展大致可以分为三个时期。在1848年之前，马克思和恩格斯只是一般地表述无产阶级专政的思想。在1848—1851年革命实践之后，马克思根据革命经验，提出了无产阶级必须打碎资产阶级国家机器的结论，但以什么东西来代替被打碎的国家机器，这个问题当时还没有也不可能解决。通过对1871年巴黎公社的伟大革命实践经验进行总结分析，马克思和恩格斯终于发现了可以而且应该用来代替被打碎的资产阶级国家机器的政治形式——建立无产阶级的政权。

19世纪30—40年代，资本主义生产方式在西欧先进国家已占统治地位。随着资本主义大机器工业生产的发展，资本主义社会内部固有的不可调和的矛盾，即生产的社会化和生产资料私人占有之间的矛盾，更加明显地暴露出来。在资本主义制度下大机器工业生产的发展，一方面使越来越多的工人因机器排挤而失业，无产阶级越

来越贫困化，从而不断破坏了国内市场；另一方面使资本家加剧了相互间的竞争，从而加强了生产的无政府状态，造成了生产的盲目扩张，于是便出现了周期性的生产过剩的经济危机。早在1825年，英国第一次爆发了资本主义的经济危机，以后大约每隔十年爆发一次。经济危机使大批企业倒闭，大批工人失业，生产力和生产遭到空前的破坏，工人阶级的生活状况更加恶化，这就使得无产阶级和资产阶级的矛盾和斗争更加激化。从19世纪30年代开始，连续爆发了震撼欧洲的1831年和1834年法国里昂丝织工人起义、1837—1348年英国宪章运动，以及1844年德国西里西亚织工起义。这表明无产阶级反对资产阶级的斗争进入了一个新的阶段，无产阶级已经成为一支独立的政治力量而登上历史舞台，把斗争锋芒直接指向资产阶级和资本主义制度。无产阶级不仅提出了独立的政治要求，而且提出了消灭私有制、消灭资产阶级的问题。从此，无产阶级和资产阶级间的阶级斗争，在欧洲一些最发达国家的历史中升到了首要地位。

但是，当时高涨的工人运动没有革命理论的指导，无产阶级对自己的历史地位和历史使命还认识不清，找不到解放自己的正确道路和方法。空想社会主义和其他形形色色的假社会主义严重地阻碍了工人运动的发展。无产阶级十分需要指导自己革命实践的科学理论，因此，马克思、恩格斯根据阶级斗争的一般规律，对暴力革命的必要性作了若干论述。恩格斯1842年在他写的《国内危机》一文中指出：无产阶级意识到，“用和平方式进行革命是不可能的，只有通过暴力变革现有的反常关系，根本推翻门阀贵族和工业贵族，才能改善无产者的物质状况”①。恩格斯在写于1844年9月至1845年3月的《英国工人阶级状况》一书中又说，工人阶级要解决任何社会问题，“唯一可能的出路就是暴力革命”②。1846年8月，恩格斯在巴黎与以格律恩为代表的“真正的社会主义”者辩论共产主义的实质时，他所要证明的就是暴力革命的必要性。他把“共产主义者的宗旨”规

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第550—551页，人民出版社，1956年。
② 《马克思恩格斯全集》第2卷，第548页，人民出版社，1957年。

定为:"(1)实现同资产者利益相反的无产者的利益;(2)用消灭私有制而代之以财产公有的手段来实现这一点;(3)除了进行暴力的民主的革命以外,不承认有实现这些目的的其他手段。"[1]1847年马克思在他写的《哲学的贫困》这一著作的结论中,明确指出,"无产阶级和资产阶级之间的对抗仍然是阶级反对阶级的斗争,这个斗争的最高表现就是全面革命。可见,建筑在阶级对立上面的社会最终将导致剧烈的矛盾、人们的肉搏"[2]。

标志着马克思主义开始成熟的著作,是1848年2月问世的马克思、恩格斯合著的《共产党宣言》。

在《共产党宣言》中,马克思和恩格斯对国家问题作了进一步论述,提出了"无产阶级用暴力推翻资产阶级而建立自己的统治"、"工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主"等论断,并给无产阶级国家下了一个非常引人注目的定义:"国家即组织成为统治阶级的无产阶级"[3],同时,指出了无产阶级取得统治地位之后的任务。

《共产党宣言》指出,由于资本主义的发展,"它使阶级对立简单化了。整个社会日益分裂为两大敌对的阵营,分裂为两大相互直接对立的阶级:资产阶级和无产阶级"[4]。这两大对立阶级,构成了资本主义社会的基本矛盾,使资本主义社会阶级斗争更加明朗化。同时,资本主义工业的发展,也为无产阶级革命组织了队伍,动员了力量。"随着资产阶级即资本的发展,无产阶级即现代工人阶级也在同一程度上得到发展"[5]。无产阶级不仅人数增加,而且结合成更大的集体,愈来愈认识到自己的力量,这就为推翻资产阶级创造了条件。

《共产党宣言》在总结了人类全部阶级斗争史以后,得出了这样

---

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,第530页,人民出版社,1995年。
② 《马克思恩格斯选集》第1卷,第194—195页,人民出版社,1995年。
③ 《马克思恩格斯选集》第1卷,第284、293页,人民出版社,1995年。
④ 《马克思恩格斯选集》第1卷,第273页,人民出版社,1995年。
⑤ 《马克思恩格斯选集》第1卷,第278—279页,人民出版社,1995年。

一个科学的结论:资本主义社会必然灭亡,社会主义社会必然在全世界胜利,这是不以人们意志为转移的客观规律。无产阶级所处的阶级地位及其生存的经济条件,决定了它必须用暴力推翻资产阶级,建立自己的政治统治,这是历史赋予无产阶级的光荣使命。

马克思和恩格斯在《共产党宣言》中指出:"工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级"的真正的民主性质,并指出上升为统治阶级就是"争得民主",就是广大劳动人民群众对一小撮剥削者的统治。这是"马克思主义在国家问题上一个最卓越最重要的思想即'无产阶级专政'"这个思想的最早的表述①。《共产党宣言》强调:"无产阶级将利用自己的政治统治,一步一步地夺取资产阶级的全部资本,把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里,并且尽可能快地增加生产力的总量。"②劳动人民要全力支持自己国家制定的各项措施,特别是对经济领域的措施要给予最大的支持与关注,因为这些措施对于加强和巩固无产阶级的国家有着决定性的意义。

《共产党宣言》向工人阶级提出要在物质和精神领域对社会进行根本的改造并建设社会主义的伟大任务,并预言:"代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。"③随着社会主义建立,人类开始了一个崭新的时代,在这个时代里,人第一次能成为真正的人。

《共产党宣言》虽然提出了无产阶级专政的最初思想,但是国家问题还提得非常抽象,只用了最一般的概念和说法。"在《共产党宣言》中对历史作了一般的总结,使人们认识到国家是阶级统治的机关,还使人们得出这样一个必然的结论:无产阶级如果不先夺取政权,不取得政治统治,不把国家变为'组织成为统治阶级的无产阶

① 参见《列宁全集》第31卷,第22、149页,人民出版社,1985年。
② 《马克思恩格斯选集》第1卷,第293页,人民出版社,1995年。
③ 《马克思恩格斯选集》第1卷,第294页,人民出版社,1995年。

级',就不能推翻资产阶级,这个无产阶级国家在它取得胜利以后就会立刻开始消亡,因为在没有阶级矛盾的社会里,国家是不需要的,也是不可能存在的。在这里,还没有提出究竟应当怎样(从历史发展的观点来看)以无产阶级国家来代替资产阶级国家的问题。"①

1848年欧洲大陆爆发了声势浩大的资产阶级民主革命。由于欧洲封建反动统治阶级的压迫和剥削日益加重,人民生活越来越困苦,阶级矛盾迅速激化,从1874年开始,几乎所有欧洲国家都发生了罢工和人民反抗斗争。走在最前面的是法国人民的革命运动。1848年2月巴黎爆发武装起义,推翻了七月王朝的大金融贵族统治,建立了法兰西第二共和国。资产阶级惧怕革命主力军无产阶级,便勾结反动势力一起对无产阶级进行镇压。法国无产阶级被迫举行六月起义。马克思说,"这是分裂现代社会的两大阶级之间的第一次大规模的战斗"②。由于没有无产阶级政党的领导,起义归于失败。马克思和恩格斯直接参加了1848年革命的阶级斗争实践,在后来许多著作中从理论上总结了这次革命的经验教训。

马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》一书中指出,1848年革命虽然失败了,然而革命是彻底的,它已经完成了前一半预备工作,使议会权力臻于完备,现在正在完成另一半,使行政权力臻于完备,使它表现为最纯粹的形式,使它孤立,成为无产阶级要打碎的唯一对象。马克思具体分析了1789年第一次法国革命以来法国资产阶级中央集权国家的发展过程,指出过去"一切变革都是使这个机器更加完备,而不是把它摧毁",而无产阶级革命的原则必须是"集中自己的一切破坏力量来反对这个权力",打碎旧的国家机器③。马克思后来在1871年4月12日给库格曼的信中对这段话作了非常明确的解释。他写道:"如果你读一下我的《雾月十八日》的最后一章,你就会看到,我认为法国革命的下一次尝试不应该再像以前那样把官僚

① 《列宁全集》第31卷,第26—27页,人民出版社,1985年。
② 《马克思恩格斯选集》第1卷,第398页,人民出版社,1995年。
③ 《列宁全集》第31卷,第25、26页,人民出版社,1985年。

军事机器从一些人的手里转到另一些人的手里，而应该把它打碎，这正是大陆上任何一次真正的人民革命的先决条件。”①马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》中的这一段精彩的论述，与《共产党宣言》相比是前进了一大步。在这里，国家问题提得具体了，同时还作出了必须打碎、摧毁国家机器这样非常准确、明确、实际而具体的结论，这个结论是马克思主义国家学说中主要的、基本的东西。

1871 年出现的人类历史上第一个无产阶级政权巴黎公社，为马克思提供了审查和发展自己的理论的依据。巴黎公社虽然只存在了 72 天，但它的伟大革命实践充分地检验和证明了马克思在 1848—1851 年革命期间提出的打碎资产阶级国家机器的结论是完全正确的。马克思不仅为公社战士的英雄主义感到欢欣鼓舞，他还从这次翻天覆地的群众革命运动中看到了有极重大意义的历史经验，并根据这个经验来重新审查自己的理论。马克思在《法兰西内战》一书中提出了“靠工人阶级不能简单地掌握现成的国家机器，并运用它来达到自己的目的”的著名结论。马克思和恩格斯认为巴黎公社的这个基本的、主要的教训具有非常重大的意义，所以他们在 1872 年为《共产党宣言》德文新版作序时，把这个原理写进序言里，作为对《共产党宣言》的一个极其重要的修改。

马克思还根据公社的经验，解决了用什么东西来代替被打碎的国家机器的问题。马克思没有陷于空想，没有虚构和幻想“新”社会，而是把从旧社会诞生新社会的过程、从前者进到后者的过渡形式，作为一个自然历史过程来研究。他以无产阶级群众运动的实际经验为依据，对巴黎公社的经验作了极仔细的分析，得出了“公社是一个高度灵活的政治形式”，“它实质上是工人阶级的政府，是生产者阶级同占有者阶级斗争的结果，是终于发现的、可以使劳动在经济上获得解放的政治形式”的结论。列宁对马克思的这一结论作了进一步的阐述，指出：“公社就是无产阶级革命打碎资产阶级国家机器的第一次尝试和‘终于发现的’、可以而且应该用来代替已被打碎的

① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 599 页，人民出版社，1995 年。

国家机器的政治形式”①。

二、列宁关于无产阶级建立政权的思想

19世纪末20世纪初，资本主义发展到了帝国主义阶段。国家同垄断资本日益密切地融合在一起，劳动群众所受的压迫和剥削愈来愈骇人听闻。资本主义固有的各种矛盾进一步加深和激化。无产阶级的革命斗争在经历一段低潮时期之后有了新的高涨。同时，帝国主义时代迅速发展的社会生产力和高度集中的垄断经济形式为社会主义创造了物质前提。帝国主义阶段已是无产阶级社会革命的前夜。1914年爆发的第一次世界大战使各参战国的经济遭到严重破坏，人民群众蒙受深重的战争灾难，各帝国主义国家变成了工人的军事苦役监狱。欧洲许多国家不断发生罢工和士兵暴动，反对帝国主义战争的人民运动蓬勃开展，无产阶级革命的条件日趋成熟。马克思和恩格斯在其政治生涯中，对于无产阶级专政的理论曾经作出了一系列的深刻阐述。但由于革命实践的发展，他们亲自创立的无产阶级专政学说，也亟待进一步充实、丰富和发展。在这方面，列宁作出了卓越的贡献。

在1905年革命中，列宁提出了无产阶级和农民革命民主专政的理论。列宁指出，无产阶级和农民的革命民主专政是无产阶级领导的、以工农联盟为基础的民主革命取得胜利后所建立的人民政权。这个政权由工农建立，依靠工农。它的性质是民主主义的专政，任务是把民主革命进行到底。它的未来是无产阶级的社会主义专政。

在第一次世界大战期间，列宁通过对国内外形势的科学分析，突破了马克思和恩格斯关于社会主义将首先在西欧和北美最先进的资本主义国家获得胜利的结论。俄国的十月革命是在非常独特的历史条件下进行的：第一，俄国是一个帝国主义国家，无产阶级社会主义革命的物质条件已经具备。不仅如此，俄国还是一个在经济上和政治上都非常落后的军事封建帝国主义国家，由于沙皇专制制度腐朽

① 《列宁全集》第31卷，第53页，人民出版社，1985年。

透顶,社会各种矛盾异常尖锐,群众的革命攻击力量异常强大,因而使俄国成了帝国主义时代各种社会矛盾的集合点,成了帝国主义链条中的薄弱环节,这就为俄国无产阶级首先突破资本主义战线创造了条件。第二,在资产阶级和无产阶级的阶级力量对比上,俄国资产阶级特别软弱和落后,他们既缺乏统治的经验,又没有力量。与此相反,俄国无产阶级经过长期罢工斗争和1905年与1917年两次民主革命的实际锻炼,受到了很大的教育。同时布尔什维克党既吸取了欧洲社会主义运动的经验,又有自己领导俄国资产阶级民主革命的经验,因此,无论在理论上还是在实践上都比西欧的无产阶级政党更加成熟。这些就使俄国的无产阶级完全有力量战胜本国的资产阶级。第三,与西欧先进的资本主义国家相比,俄国无产阶级的队伍并不大,但是它有广大的农民作为自己的同盟军。俄国无产阶级反对资产阶级的革命,是在它与农民反对地主的革命独特地结合起来的情况下进行的。俄国无产阶级在民主革命中实现了对农民的领导权,并在民主革命胜利后建立了工农民主专政的苏维埃政权。无产阶级同农民的这种特殊的关系便利了从资产阶级革命过渡到社会主义革命,便利了城市无产者去影响农村半无产的贫苦劳动阶层。无产阶级和农民的这种紧密联盟是社会主义革命胜利的重要保证。第四,十月革命是在国际帝国主义已分裂成两个强盗集团,它们彼此正在进行殊死的搏斗,而无暇顾及俄国革命的情况下发生的。俄国无产阶级正是利用了这种特殊的国际形势,暂时避免了各帝国主义列强的武装干涉,取得了社会主义革命的胜利,并使新生的社会主义国家初步站稳了脚跟。第五,俄国幅员广大,交通不便,这使它比其他国家更能长久地对抗先进国家的军事优势。根据以上分析,列宁得出结论:像俄国这样的国家,发动社会主义革命,自然要比先进国家容易得多。列宁还在科学社会主义史上第一次作出了较落后的资本主义国家可以首先取得社会主义革命胜利的英明论断,从而丰富和发展了马克思和恩格斯的社会主义理论。

从1917年俄国二月革命到十月革命的胜利、苏维埃共和国的诞生,是俄国历史发展中一个十分重要的时期,揭开了人类历史中无产

阶级专政的新的一页。在这个时期,列宁领导俄国无产阶级和一切被压迫的劳动人民,为夺取资产阶级临时政府的国家政权,建立无产阶级国家,在理论和实践上都进行了巨大的努力,丰富和发展了马克思主义无产阶级专政理论。

俄国在二月革命以后,出现了两个政权并存的局面。为了消除群众对资产阶级临时政府不切实际的幻想,挽救革命,为无产阶级夺取全部国家政权,在两个政权并存局面刚刚形成时,列宁即提出了"一切革命的根本问题是国家政权问题"的原理。列宁在其著名的《论两个政权》一文的一开头就说,"一切革命的根本问题是国家政权问题。不弄清这个问题,便谈不上自觉地参加革命,更不用说领导革命"①。这就是说,"一切革命的根本问题是国家政权问题"是每一个自觉的革命者、每一个马克思主义者应具备的起码的常识。

列宁认为,国家政权掌握在什么阶级手里,是革命的首要的基本的标志。二月革命以后,出现了两个政权并存的局面,资产阶级夺取了实际上的政权。列宁指出:"无论从革命这一概念的严格科学意义来讲,或是从实际政治意义来讲,国家政权从一个阶级手里转到另一个阶级手里,都是革命的首要的基本的标志。"②列宁用这个思想武装了无产阶级和布尔什维克党,指明了在两个政权并存时期,革命所面临的新任务是必须在无产阶级和广大被剥削劳动人民内部,在工农革命民主专政内部(即苏维埃内部),使无产阶级分子同小业主或小资产阶级分子实行分裂,以便无产阶级有准备、有组织、有步骤地夺取全部国家政权,走向公社。直到十月革命以前,列宁还说:"政权问题既不能回避,也不能撇开不管,因为这是一个根本问题,它决定着革命发展中的和革命对内对外政策中的一切问题。"③列宁认为,一个阶级要实现自己的阶级意志就要夺取国家政权,就要使自己成为统治阶级。只有夺得了政权,才能使自己阶级进行的革命沿

① 《列宁全集》第29卷,第131页,人民出版社,1985年。
② 《列宁全集》第29卷,第137页,人民出版社,1985年。
③ 《列宁全集》第32卷,第158页,人民出版社,1985年。

着自己阶级的意志向前发展;只有夺得了政权,才能实现自己对内、对外的政策。正是在“一切革命的根本问题是国家政权问题”的原理指导下,列宁为俄国无产阶级制定了一条正确的策略路线。

实践证明,列宁提出的“一切革命的根本问题是国家政权问题”的思想,在革命的紧要关头,武装了布尔什维克,启发了俄国无产阶级,争取和教育了广大农民和其他小资产阶级群众,从而高度地警惕和无情地揭露了资产阶级企图单独夺取政权,建立单一的资产阶级专政的阴谋,为十月社会主义革命和建立无产阶级专政作了思想上和理论上的准备,使革命顺利地从资产阶级民主革命过渡到无产阶级社会主义革命。“一切革命的根本问题是国家政权问题”的思想,为世界各国无产阶级夺取政权、巩固政权指明了方向。这个原理,为马克思主义的国家学说作出了新的贡献。

而在此时,列宁关于在民族和殖民地国家革命中建立苏维埃政权的思想已逐步形成系统。1919 年 3 月 2—6 日共产国际第一次代表大会(国际共产党代表会议)在莫斯科举行。列宁主持了大会并在 3 月 4 日的会议上宣读了《关于资产阶级民主和无产阶级专政的提纲》。代表大会一致赞同列宁的提纲,决定交执行局向世界各国广为传播。代表大会通过了《共产国际的行动纲领》,指出无产阶级的社会主义革命的时代已经开始,无产阶级要团结所有力量同机会主义决裂,为建立无产阶级专政的苏维埃而斗争。代表大会还通过了题为“告全世界无产者”的宣言,宣称共产国际是《共产党宣言》宣布的事业的继承者和实践者,号召全世界无产者在工人苏维埃的旗帜下,在夺取政权和实行无产阶级专政的革命斗争的旗帜下,在共产国际的旗帜下联合起来。

1920 年 7 月,共产国际在莫斯科召开第二次代表大会。大会讨论并制定共产国际在民族和殖民地问题方面的方针政策。列宁亲自担任该委员会主席,向大会提交了《民族和殖民地问题的提纲初稿》,并在大会上作了《关于国际形势和共产国际基本任务的报告》和《民族和殖民地问题委员会的报告》。提纲规定:共产党的当前任务在于“团结分散的共产主义力量,在每一个国家中成立统一的共

产党”,为“无产阶级赢得国家政权,并且是赢得无产阶级专政这种形式的政权做好准备”①。罗易的《关于民族和殖民地问题的补充提纲》,则对落后国家的革命前景进行了明确而乐观的估计。会议通过了这些报告和提纲,还作出了有关民族和殖民地问题的决议,在民族和殖民地国家建立苏维埃政权的思想更加明确。此外,“二大”还专门通过了《什么时候和在什么条件下可以建立工人代表苏维埃》的提纲,虽然该提纲主要不针对殖民地落后国家而言,但对后来中国共产党制定民主革命纲领起了重要的指导作用。

“二大”以后,共产国际召开了多次关于民族和殖民地问题的会议,通过了一系列文件,使列宁的民族和殖民地国家建立苏维埃政权思想进一步得到完善。1920 年 9 月,共产国际执委会在巴库召开东方各民族代表大会,成立了“东方民族宣传和行动委员会”,会议通过的《东方苏维埃政权提纲》强调指出,苏维埃政权不仅是无产阶级夺取政权的组织形式,同时也是落后民族劳动群众掌握自己命运的唯一合适的制度。在 20 世纪 20—30 年代,包括中国在内的一些殖民地或半殖民地落后国家无产阶级在列宁民族和殖民地理论的指导下,先后开展了苏维埃革命运动,对各国的历史发展产生过深刻的影响。

三、中国共产党人早期对建立革命政权的认识

(一)关于无产阶级的领导权

中国民主革命到底由谁来领导?国民党没有正确解答这个问题的可能性。它的阶级本性决定了它不能从阶级斗争的观点出发去解决阶级斗争的问题;它产生于资产阶级走上历史舞台的时代,在资产阶级领导历史潮流的那个非常短暂的历史时期里,它也曾领一段风骚,在中国的无产阶级作为独立的力量登上政治舞台之后,它已不能代表最先进的阶级的利益。那么,在半殖民地半封建的中国进行反

---

① 《国际共产主义运动史文献》编辑委员会编译:《共产国际第二次代表大会文件》,第 12 页,中国人民大学出版社,1988 年。

帝反封建的民主革命，究竟应该由哪个阶级及其政党来领导？这个问题是民主革命的根本问题。它不仅仅是一个政治态度问题，更重要的，它是指导中国民主革命取得胜利的科学问题。谁能科学地解答这个问题，谁就抓住了中国民主革命的根本。

从鸦片战争到八国联军侵华战争，中国逐步沦为半殖民地半封建社会。这个特殊形态的社会有着既不同于封建社会，又区别于资本主义社会的特点：第一，帝国主义不但操纵着中国的财政和经济命脉，而且操纵了中国的政治和军事力量，是近代中国一切灾难和祸害的总根源，也是阻碍中国独立发展的根本原因。第二，中国的封建势力同帝国主义侵略势力相互勾结，对外出卖主权，对内残酷剥削人民，是近代中国最反动、最黑暗的势力。第三，封建时代的自给自足的自然经济基础受到破坏，但封建剥削制度的根基——地主阶级对农民的剥削，不但依旧保持着，而且同买办资本和高利贷资本结合在一起，在中国社会经济生活中占着显著的优势。第四，民族资本主义虽然有了某些发展，并在中国政治和文化生活中起了一定的作用，但是，在外国资本主义和本国封建势力的压迫下力量极其软弱，始终没有成为中国社会经济的主要力量。第五，由于帝国主义列强在中国划分势力范围，实行分裂剥削政策，又由于地方性的农业经济的存在，中国实际上长期不统一，中国政治、经济、文化的发展，表现出极端的不平衡。第六，由于帝国主义和封建主义的双重压迫，中国广大人民尤其是农民日益贫困化，以致大批地破产，过着饥寒交迫和毫无政治权利的生活。中国人民的贫困和不自由程度是世界上少见的。

正由于中国半殖民地半封建社会具有上述特点，而帝国主义和封建主义又是中国贫穷落后的总根源，因此，帝国主义和中华民族的矛盾，封建主义和人民大众的矛盾，就成为近代中国社会的两大基本矛盾。帝国主义和封建主义是中国民主革命的主要对象。推翻帝国主义和封建主义在中国的反动统治，争取民族独立和人民民主，成为中国民主革命的两大基本任务。因此，帝国主义和封建主义相互勾结，变中国为半殖民地半封建社会的过程，也就是中国人民反抗帝国主义及其走狗的过程。为了拯救中华民族，探索近代中国实现民族

独立、国家富强之途径，中国近代社会的地主阶级改革派、农民阶级革命派、资产阶级改良派和革命派在近代中国历史舞台上，提出了一个又一个的救国主张和方案，进行了一次又一次英勇不屈的斗争，但最终也没有为中国找到一条出路。历史的重任落到了中国共产党肩上。

中国共产党自成立之日起，就提出党的奋斗目标是：以无产阶级的革命军队推翻资产阶级的统治，建立无产阶级专政，废除私有制，直至消灭阶级，实现共产主义。这表明中国共产党一开始便把建立无产阶级专政作为党的奋斗目标，并规定了夺取政权，建立无产阶级专政的手段是依靠革命的武装，无产阶级专政的存在时间要到阶级消灭，无产阶级专政的国家形式是苏维埃。

1922 年 7 月 16—23 日，中国共产党第二次全国代表大会在上海召开。大会根据列宁关于民族和殖民地问题的理论和中国社会半殖民地半封建的性质，制定了党的最高纲领和最低纲领。最低纲领即中国现阶段的革命任务是：消除内乱，打倒军阀，建设国内和平；推翻国际帝国主义的压迫，达到中华民族完全独立；统一中国为真正民主共和国。最高纲领是"组织无产阶级，用阶级斗争的手段，建立劳农专政的政治，铲除私有财产制度，渐次达到一个共产主义的社会"。幼年的中国共产党虽然提出了到达共产主义的两个基本阶段，但是政权问题是极为复杂的问题，需要通过长期的实践才能形成完整的认识，特别是中国共产党面对的是半殖民地半封建这样一个中国现状，就更需要一个探索过程。

1923 年 6 月 12—20 日，中国共产党第三次全国代表大会在广州召开。大会接受了共产国际关于中国共产党同中国国民党进行合作的指示，通过了《关于国民运动及国民党问题的议决案》、《中国共产党第三次全国大会宣言》等文件。这些文件的中心思想是，党在现阶段"应该以国民革命运动为中心工作"，共产党员以个人身份加入国民党，采取党内合作的形式，同国民党建立联合战线，以完成反帝反封建的国民革命的重要任务。党的"三大"之后，在中国共产党的推动下，孙中山先生对国民党进行了改组，确定了"联俄、联共、扶

助农工"的三大政策,召开了国共合作的国民党第一次全国代表大会,第一次国共合作正式建立,全国掀起了声势浩大、轰轰烈烈的反帝反封建的革命群众运动,胜利地举行了北伐战争,促进了中国革命的高涨。但是,大会对于无产阶级领导权问题、农民问题和军队问题没有给予应有的重视。大会认为:"中国国民党应该是国民革命之中心势力,更应该立在国民革命之领袖地位"①。实际上,当时在争取国共统一战线领导权问题上,中国共产党内部意见并不一致。

1925年1月11—22日,中国共产党第四次全国代表大会在上海召开。第一次明确提出了无产阶级在民主革命中的领导权和工农联盟问题。《对于民族革命运动之议决案》明确指出:"无产阶级的政党应该知道无产阶级参加民族运动,不是附属资产阶级而参加,乃以自己阶级独立的地位与目的而参加"。所以,民主革命"必须最革命的无产阶级有力的参加,并且取得领导的地位,才能够得到胜利"②。关于工农联盟,《对于农民运动之议决案》阐明了农民是无产阶级同盟军的原理,强调了农民在中国民族革命中的重要地位,指出:如果不发动农民起来斗争,无产阶级的领导地位和中国革命的成功是不可能取得的。

"四大"前后,中共党内的先进分子明确地提出了无产阶级革命领导权的问题。瞿秋白指出五卅运动中资产阶级的犹豫畏怯,足以"证明无产阶级在国民革命中取得指导权之必要"③。周恩来指出,"工人是国民革命的领袖,要领导农人兵士而为工农兵的大联合,共同来打倒帝国主义"④。邓中夏更进一步由政权联系到实际革命斗争中的领导权。他说:"我们对于国民革命,即为了取得政权而参加的","政权不是从天外飞到我们工人手中的,是要我们从实际政治

---

① 《中国共产党第三次全国大会宣言》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第1册,第165页,中共中央党校出版社,1989年。

② 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第1册,第330、333页,中共中央党校出版社,1989年。

③ 《瞿秋白选集》,第235页,人民出版社,1985年。

④ 周恩来:《在省港罢工工人代表大会上的报告》,《工人之路》第37期。

斗争中去一点一滴的以至于全部的取得”。他特别指出:“政权我们不取,资产阶级会去取的。”①在能够科学地解答这个问题的共产党人中,毛泽东是最优秀的代表,以《中国社会各阶级的分析》为代表,毛泽东写了一系列文章探讨中国革命的一系列基本问题,领导权问题即是其中之一。他在《中国社会各阶级的分析》一文中,集中了中共领导人的实践经验和智慧,全面深刻地论证了无产阶级在民主革命中的领导权问题。

无产阶级能否在民主革命中充当领导阶级,关键在于对无产阶级力量的估计。陈独秀之所以主张无产阶级在民主革命中只能处在“援助”的地位,就是认为无产阶级还“不能壮大”②,人数少,不集中。但毛泽东坚定地认为中国无产阶级能够担负起领导中国革命的伟大重任。

首先,无产阶级与资产阶级相比,力量远比资产阶级壮大。早在1920年12月1日,毛泽东在给蔡和森的一封信中,对于无产阶级的力量是否比资产阶级壮大便作过分析。他指出:“无产阶级比有产阶级实在要多得若干倍。假定无产者占三分之二,则十五万万人类中有十万万无产者(恐怕还不止此数)。”无产阶级的人数之所以大大多于资产阶级,是因为资本主义是一种少数人剥削多数人的制度。中国虽然是一个半殖民地国家,但买办资本主义的出现和民族资本主义的产生,仍然造成了比资产阶级人数多得多的无产阶级。

其次,无产阶级与其他阶级相比,比其他任何阶级都更加集中。毛泽东针对中国无产阶级不如欧美无产阶级那样集中,不能充当民主革命领导阶级的看法,指出中国无产阶级是中国一切阶级中力量最为集中的阶级。“二百万左右的产业工人中,主要为铁路、矿山、海运、纺织、造船五种产业的工人,而其中很大一个数量是在外资产业的奴役下”,“无论哪种人都不如他们的集中”。无产阶级不但集中在几个主要的行业上,而且是社会先进生产力的代表。无产阶级

① 《邓中夏文集》,第129—130页,人民出版社,1983年。

② 陈独秀:《造国论》,《向导》第2期,1922年9月20日。

最富于先进性、组织性、纪律性、团结性,最容易形成组织力量,特别能战斗,因而和其他阶级相比,更具有领导阶级的资格。

最后,毛泽东强调,无产阶级是不是最有力量、最富于革命性的领导阶级,这不仅是一个理论问题,更是一个实践问题。中国无产阶级"经济地位低下。他们失了生产手段,剩下两手,绝了发财的望,又受着帝国主义、军阀、资产阶级的极残酷的待遇,所以他们特别能战斗","我们看四年以来的罢工运动,如海员罢工、铁路罢工、开滦和焦作煤矿罢工、沙面罢工以及'五卅'后上海香港两处的大罢工所表现的力量,就可知工业无产阶级在中国革命中所处地位的重要"①。实践是对无产阶级革命性的最有力的证明,所以,无产阶级做了"革命运动的领导力量"。

毛泽东从上述三个方面全面分析中国无产阶级,澄清了党内外长期对无产阶级存在的片面、模糊认识,论证了无产阶级的伟大力量,深刻地说明了无产阶级必须在民主革命中充当领导阶级的道理。

毛泽东论证无产阶级在民主革命中的领导权,其独特之处还在于,他把无产阶级放到整个中国社会阶级结构关系中去分析。他指出,中国社会由五个阶级构成:地主阶级和买办阶级、中产阶级、小资产阶级、半无产阶级和无产阶级。他们"各有不同的经济地位,各有不同的阶级性",因而对革命各持不同的态度。大地主阶级和大买办阶级依附于帝国主义,始终站在帝国主义一边,是"极端的反革命派",根本不存在做革命领导阶级的问题。中产阶级即所谓民族资产阶级,他们具有革命性和妥协性,对民族革命取"矛盾的态度",也无力充当革命领导阶级。小资产阶级深受帝国主义、军阀、封建地主、买办大资产阶级的压迫和剥削,具有不同程度的革命性,因而是革命的真正朋友,"值得大大注意"。但是,他们的革命性、坚决性、集中性和先进性都不如无产阶级,因而也不能领导革命。唯有无产阶级在民主革命中最"勇猛",地位最"重要",因而国民革命只能是

---

① 《中国社会各阶级的分析》,《毛泽东选集》第 1 卷,第 8—9 页,人民出版社,1991 年。

"用无产阶级、小资产阶级及中产阶级的左翼合作的革命"①。这种以无产阶级为主力军的革命,当然只能是无产阶级领导的民主革命。毛泽东得出科学的结论:"进步的工人阶级尤其是一切革命阶级的领导。"②这个科学结论凝结了中共在这个问题上的集体认识。

由谁来领导中国的民主革命,是革命成败的根本问题。在统一战线内部,共产党要不要革命的领导权,是关系到本党生死成败的大问题。毛泽东对无产阶级与民主革命相互关系的分析,全面肯定了无产阶级领导权,这对于巩固以国民党为组织形式的四个阶级的革命联合战线有重大现实意义,并且在实际上提出了注意民族资产阶级右翼与无产阶级争夺领导权的问题,对无产阶级领导权问题作了更为完整的论述。

革命的根本问题是政权问题,领导权是政权的萌芽。毛泽东在理论上和实际斗争中坚持无产阶级的领导权,是为着夺取政权。他强调:"世界上一切革命斗争都是为着夺取政权,巩固政权。"③大革命失败后,毛泽东坚持无产阶级革命领导权的思想随着革命斗争的深入发展越来越丰富,革命而夺取政权的信念越来越坚定。井冈山时期,毛泽东明确断言:中国民权革命没有无产阶级的实际领导不可能完成④。抗日战争时期,国共两党再度建立统一战线,以毛泽东为代表的中国共产党人逐渐形成了新民主主义革命的理论。新民主主义革命区别于旧民主主义革命的根本点就是无产阶级的领导。毛泽东明确指出:"所谓新民主主义的革命,就是在无产阶级领导之下的人民大众的反帝反封建的革命。"⑤他断言:中国革命如果没有无产阶级的领导,就必然不能胜利。因为中国的无产阶级除了一般无产阶级的基本优点,即与最先进的经济形式相联系,富于组织性、纪律

---

① 毛泽东:《少年中国学会改组委员会调查表填词》,1925年11月21日。

② 毛泽东:《国民革命与农民运动》,《农民运动》第8期,1926年9月21日。

③ 中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱》上卷,第411页,人民出版社、中央文献出版社,1993年。

④ 参见金春明、陈登才主编:《毛泽东思想发展史》,第122页,中共中央党校出版社,1993年。

⑤ 《毛泽东选集》第2卷,第647页,人民出版社,1991年。

性，没有私人占有的生产资料以外，还有许多特殊的优点：第一，中国无产阶级身受三种压迫（帝国主义的压迫、资产阶级的压迫、封建势力的压迫），而这些压迫的严重性和残酷性，是世界各民族中少见的。因此，在革命斗争中，中国无产阶级比任何别的阶级来得坚决和彻底。第二，中国无产阶级开始走上革命的舞台，就在本阶级的革命政党——中国共产党领导之下，成为中国社会里最有觉悟的阶级。第三，由于从破产农民出身的成分占多数，中国无产阶级和广大的农民有一种天然的联系，便利于他们和农民结成亲密的联盟。中国工人阶级具备了这些一般的和特殊的优点，中国民主革命的领导权舍工人阶级莫属。

以毛泽东为代表的中国共产党人遵循新民主主义的路线，夺取了新民主主义革命的彻底胜利。坚持无产阶级领导权，是新民主主义革命胜利的根本保障之一。毛泽东关于无产阶级领导权的理论是他的政权思想的组成部分。

（二）关于武装斗争

在中国共产党成立之前，一些具有初步共产主义思想的知识分子就开始学习接受马克思主义关于武装斗争的理论。李大钊在1917年3月发表的《战争与人口问题》，1918年11月和12月发表的《庶民的胜利》和《布尔什维克的胜利》，1920年发表的《亚细亚青年的光明运动》等数十篇文章中，都论及马克思主义的武装斗争理论和苏俄十月革命的成功经验。中国共产党成立后，党的一些领导人如邓中夏的《论兵士运动》、周恩来的《军队中的政治工作》及《国民革命军及军事政治工作》、恽代英的《军事运动问题》及《政治工作的方法》、瞿秋白的《中国革命中之武装斗争问题》、蔡和森的《武力统一与联省自治——军阀专政与军阀割据》等文章、讲演都论及武装斗争的内容。这些认识对推动党的早期军事工作极为重要。但是，中国共产党关于武装斗争的认识，还处于不自觉的阶段，还没有认识到应该怎样去掌握运用军队、怎样创建自己的军队。到党的“三大”时，议会斗争的主张在中国共产党内还占据着主导地位。正如毛泽东所说，我们党“在一九二一年（中国共产党成立）至一九二四年（国

民党第一次全国代表大会)的三四年中,不懂得直接准备战争和组织军队的重要性"。

随着国共合作建立,黄埔军校创办,中国共产党对武装斗争的认识"已进到了新的阶段,开始懂得军事的重要了"①,并尝试性地开始掌握自己的军队,不断加深对武装斗争重要性的认识。1924 年 5 月,中共三届三次中央扩大执行委员会通过了加大在北部和中部地区军队宣传力度的决议案;中共"四大"开始提出农民运动中的军事武装问题,提出"宣传并扩大农民自卫军的组织,并鼓动充当民团乡团之农民脱离土豪地主之关系,加入农民自卫军,这种农民自卫军,应在我们的政治指导之下"②。1924 年 11 月,中国共产党在广东设立中共两广区委军事部,作为领导军事活动的机关;随着军事活动范围的扩大,又相继在湖北区委、湖南区委、江浙区委、北方区委、豫陕区委、上海区委、重庆区委、江西区委等设立军事部或军事特派员;1925 年 10 月,中共第四届第二次扩大中央执行委员会决定成立中央军事委员会(后改为军事部);1926 年 2 月,中央农工委主任张国焘兼任军事部长;在参与广东战争和北伐战争的革命实践中,中国共产党进一步认识到武装斗争的重要性,北伐军中由叶挺领导的国民革命军第四军独立团就是中国共产党直接领导的一支武装力量。1926 年 7 月,中共中央通过《军事运动议决案》,指出:"本党是无产阶级革命的党,随时都须准备武装暴动的党,在民族革命的进程中,应该参加武装斗争的工作,助长进步的军事势力,摧毁反动的军阀势力,并渐次发展工农群众的武装势力。同时此项工作就是使本党获得有条理的准备武装暴动的经验。"③这是中国共产党关于军事问题的第一个决议案。

"四一二"反革命政变和"马日事变"的血的教训,使中国共产党

---

① 《毛泽东选集》第 2 卷,第 547 页,人民出版社,1991 年。

② 《对于农民运动之议决案》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 1 册,第 363 页,中共中央党校出版社,1989 年。

③ 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 2 册,第 227 页,中共中央党校出版社,1989 年。

中的先进分子对军事力量和武装斗争的认识产生了质的飞跃，他们开始主动地探索如何建设和掌握革命的军队。蔡和森指出："现在，我们必须坚决的自觉的来干我们自己的事，来找我们自己的地盘和武力。"他在给中共中央的《两湖问题决议案》中，提出了要准备暴动，以暴动对付暴动，得到中央大部分人的赞同①。毛泽东是这些先进分子中的突出代表。1927年6月下旬，毛泽东出任湖南省委书记。在他主持制定的《中共湖南省委目前的工作计划》中提出了保存工农武装的三种办法："第一，编成合法的挨户团，次之则上山，再次之则将枪支分散埋入土中。"②挨户团是合法的武装组织，上山则是激进的武装斗争形式。7月1日，毛泽东在中共中央政治局扩大会议上提出了保存农民武装的两种策略："(1)改成安抚军合法保存，此条实难办到。(2)此外尚有两条路线：a.上山；b.投入军队中去。上山可造成军事势力的基础……"上山，拿起枪杆子保卫革命；上山，造成军事势力的基础。毛泽东清楚地认识到："不保存武力，则将来一到事变，我们即无办法。"③同年8月7日召开的中央紧急会议上，毛泽东关于武装斗争的思想进一步升华，提出了"政权是由枪杆子中取得的"这个伟大命题。

第二节　大革命时期中国共产党建立政权的尝试

国家政权组织形式即国家政体，它是指"一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关"④。国家政权组织形式与国体是密不可分的。所谓国体，是指"社会各阶级在国家中

---

① 参见蔡和森：《党的机会主义史》，中央档案馆编：《中共党史报告选编》，第116页，中共中央党校出版社，1982年。

② 中共中央党史研究室科研局编：《毛泽东的足迹》，第65页，中共党史出版社，1993年。

③ 中共中央党史研究室科研局编：《毛泽东的足迹》，第65—66页，中共党史出版社，1993年。

④ 《毛泽东选集》第2卷，第677页，人民出版社，1991年。

的地位"[①],即哪个阶级处于统治地位,哪个阶级处于被统治地位。由于统治阶级在国家中的地位直接决定着国家的阶级属性,因而国体体现着国家的阶级本质和阶级利益内容。由此可见,国家政权组织形式与国体是形式与内容的关系。一般说来,国体是政权组织形式的基本决定因素,同时,国体又必须通过一定的国家政权组织形式来反映和实现。

无产阶级国家一般采用真正的民主共和政体,以保证人民当家做主的政治地位在政权的组织形式上得到实现。不过,由于历史条件和各国的情况不同,无产阶级的国家政体在不同时期和不同国家又有不同的具体形式,从无产阶级政权的发展历史来看,具有典型意义的主要有巴黎公社政权形式、苏维埃政权形式和人民代表大会政权形式。

巴黎公社是无产阶级建立自己国家的第一次尝试,因而其政体形式是无产阶级国家政体的雏形。巴黎公社政权形式的特点在于:第一,直接选举制。国家的一切管理人员由人民普选产生,向选民负责,受到选民监督,并且随时可以撤换。第二,国家管理人员轮换制。国家公职人员的普选和罢免制,使全体人民可以轮流担任公职。第三,公社委员会是最高权力机关,统一行使立法权、行政权。第四,废除常备军和旧式法官、警察,常备军由武装的全体人民取代,法官、警察也由公民选举产生,并可以随时撤换,巴黎公社是新型的、"无产阶级社会主义共和国的'一定的形式'"[②]。它为无产阶级政体的建立奠定了原则基础。

苏维埃政体形式是列宁根据巴黎公社原则和俄国无产阶级在社会主义革命中的组织形式而发展起来的国家政体形式。在俄国1905年革命中,乌拉尔的工人创立了工人代表苏维埃,即工人代表会议("苏维埃"是俄文的音译,意为"会议")作为工人斗争的领导机关,后为各地工人普遍采用。1917年革命中,俄国工人阶级召开

① 《毛泽东选集》第2卷,第676页,人民出版社,1991年。
② 《列宁全集》第31卷,第177—178页,人民出版社,1985年。

了全俄苏维埃大会。十月革命胜利后,苏维埃成为俄国无产阶级政权组织。苏维埃政体形式的基本特点是:第一,苏维埃代表大会是国家最高权力机关,其成员由人民选举产生或撤换,有特定任期,苏维埃最高主席团是其常设机构。第二,苏维埃由联邦院和民族院组成,两院具有平等的权力地位。第三,苏维埃拥有制订、修改或废止法律、法规、决议和批准国民经济计划的权力。第四,苏联部长会议、苏联最高法院和检察机关都由最高苏维埃产生并向它负责。第五,地方各级苏维埃是地方最高权力机关,其他权力机关由它产生并向它负责。

人民代表大会政体形式是我国人民在中国共产党领导下,在长期的政治实践中创造和发展起来的,它最初萌芽于第一次国内革命战争时期,在第二次国内革命战争、抗日战争和解放战争时期得到不断发展。

第一次国内革命战争时期,是中国共产党人建立政权的探索时期。在地方性革命实践中,出现了中国共产党领导的准政权组织形式,如省港罢工委员会、农民协会、上海特别市市民政府。它们是中国新民主主义政权组织形式的萌芽,相关的建政实践为土地革命战争时期苏维埃政权的建立积累了经验。

一、省港罢工委员会

1925 年 6 月 19 日,香港十余万工人为了支援五卅运动而爆发了大罢工,罢工工人陆续回到广州。6 月 21 日广州沙面租界的洋务工人也宣布罢工,同时回到广州。据统计,至 7 月 7 日止,离开香港的罢工工人已超过 20 万人,其中除部分返回广东各地农村外,经常聚居广州的也达 7 万余人。

罢工工人大量集中在广州,必须进一步组织起来,才能成为一支强大的革命力量。罢工初期,面临着一个错综复杂、斗争激烈的局面:一方面,既要和英帝国主义以及各种反动势力对于罢工运动的干扰破坏作斗争;另一方面,又要妥善解决罢工队伍内部存在的各种实际问题,统一反帝斗争的认识和步伐,保证罢工斗争的顺利开展和坚

持下去。这就需要迅速建立一个坚强和健全的组织，以便把罢工工人进一步团结和组织起来。罢工领导人及时地提出，建立罢工工人代表大会和罢工委员会作为团结广大罢工工人同帝国主义作斗争的指挥部。在罢工斗争中采取这种组织形式是一种创举。因此，在罢工酝酿期间，为了适应斗争形势的需要，在广州成立了省港罢工委员会临时办事处，由中华全国总工会组织部长李森主持，积极做好各项准备工作，接待从香港返回广州的罢工工人，从组织上保证了罢工的顺利实现。

6月26日，在中华全国总工会主持下，罢工工人代表300余人举行会议，讨论关于建立罢工的组织领导机构及有关章程等问题。会议决定创立省港罢工工人代表大会作为罢工的“最高议事机关”，创立省港罢工委员会作为执行罢工工人代表大会决议、带领罢工工人进行战斗的“最高执行机关”，并讨论和确定罢工委员会下属各组织机构及其人选等问题。

根据1925年7月23日《省港罢工委员会章程》规定，每百人选代表1人。后针对广州罢工工人共有3万多人，1926年3月5日制定《省港罢工工人代表大会组织法》，改为50人选出1个代表，50人以上者递增，不满50人可以选1个代表。罢工工人无论有无工会组织，都有选举权和被选举权。经过民主选举，总共选出800名代表参加罢工工人代表大会。工人代表接受群众的委托，将群众的意见与要求带到代表大会，会后则将会议的决定带回来向群众报告。凡罢工委员会主要负责人的任免、罢工斗争有关的大政方针以及各项兴革事宜，均得提交代表大会讨论通过，由罢工委员会执行。代表大会举行时，罢工委员会各部门都要派人参加，报告工作及解答询问事项，接受代表的意见。罢工委员会还经常号召罢工工人以当家做主精神，对罢工委员会各个部门进行积极的监督，揭露和清除隐藏其中的污垢。代表大会开会期间，罢工工人都可以到会参加旁听。罢工工人代表大会从1925年7月15日举行第一次会议后，每隔一天举行一次，至1926年3月底，罢工工人代表大会共举行了一百期，总计历次代表大会一共通过了283项决议案，其中包括内部组织、罢工政

策、支援统一广东及各地工农革命运动、与国际职工运动关系等方面的内容。

省港罢工工人代表大会是最高权力机关，拥有立法权、选举罢免权、接受群众申诉和死刑复核权。它有权决定与罢工有关的各种决议和法令，有权听取执行委员会的工作报告。省港罢工委员会专门设法制局，拟定法规条令草案，由工人代表大会通过，并监督法令实施。按照组织法，省港罢工工人代表大会有权对省港罢工委员会各个部门发挥有效的监督作用，接受工友及各方面报告，秉公处理各项申诉。根据1926年《纠察队纪律》规定，如纠察队员犯有严重罪行，应处以枪毙者，“须省港罢工工人代表大会通过，方能执行”。实践说明，罢工工人代表大会是发扬民主、团结群众并调动其革命积极性的一种很好的组织形式，它充分显示了工人阶级的民主精神和革命首创精神。

1925年7月3日，省港罢工委员会正式成立，全称叫做“中华全国总工会省港罢工委员会”，它是中国共产党所领导的反帝政治罢工的革命群众组织。罢工委员会由香港工团委员会方面选出苏兆征、何耀全、陈锦全、冯煜南、麦捷成、麦波扬、李棠等7名代表，广州洋务工团联合会方面选出曾子严、黎福畴、陈瑞南、梁德礼等4名代表，以及中华全国总工会派出林伟民、李森2人，共计13人组成。当时苏兆征虽然还留在香港继续组织发动罢工，但大家一致选举他任委员长，何耀全、曾子严为副委员长，杨始开任秘书长，聘请汪精卫、廖仲恺、邓中夏、黄平等人为顾问。

罢工委员会下设干事局，作为罢工委员会的日常办事机构，选举李森为局长。特设财政委员会，选举苏兆征兼任财政委员会委员长。还设置罢工工人纠察队、会审处、保管拍卖处、工人医院、宣传学校、水陆调查队、劝捐办事处、筑路委员会等机构。后来为适应斗争的需要，还增设了一些机构，如骑船队、法制局、审计局、工商审查仇货委员会、工商检验货物处、北伐运输委员会、罢工工友调查处等；同时改组（如工人纠察队改组为纠察队委员会）或撤销（如劝捐办事处等）了一些机构。这些部门在省港罢工委员会的统一领导下，对捍卫罢

工工人利益，保证罢工斗争的胜利进行，发挥了巨大作用。

干事局是代表罢工委员会具体处理日常事务的机构。罢工初期，干事局下设招待、庶务、文书、交际、游艺、交通和宣传等七部，后来还增设了注册部。招待部负责接待返回广州的罢工工人及其家属，妥善地安顿他们住宿，发放饭票给他们到就近的罢工饭堂用膳。庶务部与招待部互相紧密配合，负责采购柴米油盐以及日用品，尽力解决罢工工人的日用需要。文书部负责掌理文牍、誊写、记录、油印等工作。交际部负责接洽宾客、慰问工友等工作。游艺部则负责联系、组织各种文娱或联欢活动，活跃罢工工人的文化生活。交通部是干事局下面一个重要的部门，除了职掌送信、调查及传达等任务外，还拥有发放免费车船票给回乡罢工工人，以及发放赴港澳和沙面的通行证的权力。不管什么人，甚至是国民政府的人员，如果没有持交通部发放的通行证赴港澳或沙面，一经查获，都要受到惩处。宣传部除了组织宣传队伍到各地进行政治宣传活动外，还经常举办各种训练班，组织罢工工人及其子弟学习政治文化。罢工开始后，宣传部及时出版了《工人之路特号》日刊，发行量高达一万份以上，还经常印发各种宣言、传单、画页及各种小册子，对宣传罢工意义、动员群众、进行反帝反封建教育起了巨大作用。

财政委员会担负筹款、保管和支配罢工经费的任务，其工作好坏直接关系到罢工斗争的成败。在苏兆征亲自掌握下，财政委员会进行了大量工作，取得了重大成绩。财政委员会成立后的首要任务，便是筹措罢工经费。从罢工开始到 1926 年 6 月止，共筹得款项达 490 万元，保证了罢工经费的开支，并且尚有存余。财政委员会的收支情况，定期向工人代表大会报告，接受群众的检查监督。苏兆征及有关工作人员廉洁奉公，严守制度，深受罢工工人的信赖。

罢工工人纠察队是按照军队的编制建立起来的，组织严密，战斗力强，具有高度的革命纪律性，是罢工委员会直接领导下的并坚决执行其意志的一支革命武装队伍。纠察队担负着封锁港澳和沙面交通、截留粮食、查缉私货、逮捕工贼走狗、维持罢工秩序等任务。纠察队初设总队部，设置总队长、训育长、总教练等职务。共编成 5 个大

队，每个大队辖4个支队；每支队辖3个小队；每小队设3个班，每班约12人。到8月，组成了22个支队，每支队125人，共计2000余人。为适应封锁海口的范围的扩大，纠察队后来还继续扩编。纠察队总队长为黄金源，训育长为邓中夏，总教练为徐成章。1925年10月，纠察队改组为纠察队委员会，由邓中夏、徐成章、黄金源、何清海、林炳、黎栋轩、廖祝三等7名委员组成，下设军务、军法、军需、秘书和调查等处。纠察队拥有一批粗劣的武器，还设立了一支由12艘设备很差的小舰艇组成的缉私舰队。后来，纠察队委员会还设置了模范队，培养训练纠察队的各级骨干。

中国共产党广东区委和中华全国总工会十分重视这支工人阶级的革命武装的创立和建设，除了委托邓中夏亲自兼任纠察队训育长外，还特意从黄埔军校、铁甲车队等处抽调了一批优秀的军事干部共产党员如徐成章、赵自选、莫奇标、唐时等到纠察队充任总教练、教练等职务，又从广州工人、学生中抽调了一批有觉悟的共产党员和共青团员充任各级训育人员，对纠察队进行严格的军事、政治培养训练；还经常组织纠察队的骨干到由彭湃、阮啸仙和毛泽东等先后主办的农民运动讲习所听讲。

纠察队员经过几个月集中训练后，便被派往省内各地执行任务。封锁范围从广州附近珠江口一带扩大至全省沿海各县。他们忠诚执行任务，不怕牺牲，敢于斗争，给敌人以沉重打击。纠察队在各地执行封锁任务时，还积极支持和配合各地农民运动，协助他们组织农会，打击反动封建势力，追剿土匪，对促进农民运动的开展作出了贡献。

但是，纠察队的坚定立场和英勇表现却激起了帝国主义和国内反动势力的仇视。他们互相勾结，制造事端，围攻、迫害纠察队，致使不少纠察队员遭受伤亡。据统计，罢工期间因公光荣牺牲的纠察队员共达120多人。可以说，省港罢工工人纠察队是中国职工运动史上最早的一支初具规模和有战斗力的工人阶级的革命武装。这一支革命武装不仅在当时的反帝斗争中立下了功勋，也为国内各地组织工人革命武装以捍卫工人阶级利益提供了宝贵经验。这一支经过考

验的工人革命武装,对于日后工农革命运动的进行,也具有一定意义。

会审处的设立,是罢工中的一项具有重要意义的措施。会审处除了没有杀人权外,拥有处理一切有关罢工事件的权力。罢工初期,香港英帝国主义派遣了不少工贼走狗潜入广州,与国内的国民党右派、反动分子互相勾结配合,进行破坏捣乱。由于罢工委员会自己没有审判机构,便把缉获的破坏分子送广州公安司法机关处理。但在国民党右派分子把持下的公安司法机关却借口"尊重法律"、"保障人权",旋即把他们释放,纵容他们继续破坏罢工,因而迫使罢工委员会不得不建立自己的会审处、监狱等机构,独立自主地进行处理,从而沉重打击了敌人的破坏活动。与此同时,会审处对整饬罢工内部的纪律、惩处罢工工人中的不良分子、保障罢工的革命秩序,对保证罢工的胜利进行,起到了很大作用。

骑船队是于1925年8月底建立的。由于罢工委员会正确运用了"单独对英"的中心策略,各国轮船闻风而来,争着与广州通航经商。为了防止出入口轮船经过港澳或运载英国货物,破坏罢工,罢工委员会于是设立了骑船队,由骑船队派出队员驻船监督。

法制局是一个负责为罢工委员会各个部门制定组织法则,并与社会上有关方面共同草拟与罢工有关的各种章程条款的专门机构。由邓中夏兼任法制局顾问。各部门的组织法对各自的任务及职权范围均作了明确的规定,后来汇编成《法制录》。这反映了罢工委员会在充分发扬民主的同时又十分注重法制建设。

这次罢工斗争是在中国共产党广东区委和中华全国总工会的直接领导下进行的。罢工一开始,中共广东区委便在罢工委员会中成立了党团组织,作为罢工工人组织的领导核心。邓中夏为中国共产党省港罢工委员会党团书记,党团成员有苏兆征、林伟民、李森、徐成章、何耀全、陈权等人。在罢工过程中,中国共产党的坚强领导和运用正确的斗争策略,使罢工斗争取得了胜利。

在罢工工人组织建立过程中,中国共产党曾与国民党右派、封建军阀支持拉拢的黄色工会领袖就领导权等问题进行过激烈的斗争。一开始,黄色工会的一些头目反对组织罢工委员会作为统一的领导

机构，主张香港、沙面各自成立一个领导机构，以便他们通过操纵"香港工团委员会"从而控制香港方面的罢工活动。同时，他们提出反对中华全国总工会插手，实质上反对中国共产党对这次罢工的领导，从而把罢工实际上置于国民党右派反动力量的控制之下。邓中夏、苏兆征、林伟民等人对其进行了耐心的说服教育，指出他们应以反帝斗争的大局为重，同时对于一些原则性问题毫不让步，但对一些非原则性的问题则适当迁就。这就分化瓦解了反对势力，争取和团结了广大罢工工人，使大家同心同德地坚持罢工斗争，实现了中国共产党在罢工工人组织方面的领导，因而也就保证了罢工斗争的胜利进行。

罢工委员会在坚持本身组织的独立性和领导权的同时，也注意加强与国民政府中的左派力量的密切合作，争取他们对于罢工的支持与援助。罢工委员会聘请国民党左派廖仲恺担任罢工委员会的顾问。罢工斗争中的一些重大决策与活动，罢工领导人都主动与廖仲恺等人磋商，征求他们的意见和争取他们的支持。在罢工经费方面，也得到了国民政府的有力援助。另一方面，对于国民党右派的破坏，则进行揭露斗争。

当时，党内也有些人机械地认为，这次斗争既然是省港罢工工人自己的事情，就应由共产党自己独立去干，而不要国民党过问，否则就会让其夺去领导权。罢工领导人摒弃了这种片面的错误见解，坚持正确的革命统一战线政策，从而更加壮大了自己的力量，更有效地坚持罢工斗争。

罢工期间曾专程前来广州访问的苏联工会代表团，对于省港罢工工人掌握和运用组织武器的经验，曾给予高度的评价说："我们看见了中国工人阶级在组织运动方面具有巨大的才能。香港沙面罢工委员会不仅在中国，就是在整个国际工人运动中，也可以认为是一个典范。"①省港罢工工人正是以自己的坚强严密的组织领导，以及对

① 《苏联工会第一届访华代表团报告书》，莫斯科出版社，1927 年。《工人之路特号》(1925 年 8 月 23—31 日) 对此也有报道。

斗争策略的正确运用,从而给予香港英帝国主义以沉重的打击。

总之,罢工工人代表大会和罢工委员会组织缜密,机构健全,职能完备,战斗力强,在群众中有崇高威望,在罢工斗争中真正起到了指挥部的作用,是省港罢工工人的一项创举。省港罢工委员会虽然是个临时性的领导工人罢工的群众组织,但在实际上却像一个"工人政府",行使了政权机关的某些重要职能。正如邓中夏所说,"这个罢工委员会,按其实际,实不啻一个政府,它有绝对的权力,可以处置一切与罢工有关之事"。因此,"省港罢工委员会本身的确有独立的政权性质"①。

二、农民协会制度

(一)农民协会制度的产生

农民协会制度作为新民主主义革命初期农民阶级反对封建地主阶级斗争的一种组织形式,是在中国共产党领导的早期农民运动的实践中产生,并随着农民运动的发展而完备起来的。

早在1921年4月,浙江萧山县(今杭州市萧山区)衙前镇的贫苦农民李成虎兄弟就串联衙前镇农民,秘密筹备建立农民协会。在中共早期党员沈玄庐指导下,1921年9月27日在衙前镇东岳庙前召开了衙前农民大会,正式宣告成立衙前农民协会,并通过了《衙前农民协会宣言》和《衙前农民协会章程》,宣布"本会与田主地主立于对抗地位",规定"凡本村亲自下气力耕种土地的,都得加入本会,为本会会员"②。这是中国现代革命史上第一个成文的农民斗争纲领。宣言和章程明确提出了土地归农民的要求,提出了农民协会制度的具体内容,包括农会的性质、职权、机构、入会资格和手续、农会领导核心的产生方法等。衙前农民大会还选举产生了6名农协委员,由委员互选议事委员3人,执行委员3人,由李成虎负总责。衙前农民协会的建立,翻开了中国共产党有组织地领导新型农民运动的第一

---

① 邓中夏:《中国职工运动史》,第252、280页,新华书店,1949年。
② 《新青年》第9卷第4号"附录",1921年8月(实际延期出版)。

页。1921年秋冬，农民协会发展到了萧山、绍兴等县八十多个村庄，组织开展了抗税和减租斗争，这是中国共产党最早的大规模发动农民并建立农民协会的实践探索。

海陆丰地区也是现代农民运动开展最早的地区之一，就运动的规模、水平和影响来说，其远远走在全国前列，并带动其他各省农民运动的勃兴。

1921年5月，共产党员彭湃亲自到乡下向农民宣传地主阶级压迫农民阶级、农民阶级如何起来反抗并夺回自己的劳动果实的道理，并把5户觉悟的农民积极分子组织起来，加上他自己，建立了海丰县第一个农民协会——六人农会。以此为基础，逐步把更多的农民吸引到农会周围，要求加入农会的农民也日渐增多，会员人数由6人增加到500余人。1922年9月，来自赤山约一带的28个乡的500多名农会会员全体到会，在彭湃的组织下召开了海丰县赤山约农会成立大会，正式宣布成立海丰县赤山约农会，确定了赤山约农会入会办法、资格等。赤山约农会成立之后，公开反对封建地主阶级的压迫，维护农民阶级的政治和经济利益，深受农民阶级的拥护，大批农民把农会当成自己的靠山。到1922年底，加入农会的农民已达2万户，在农会管辖之下的人口共有10万，占全海丰县人口的四分之一以上。农民协会制度成为海丰一带农民阶级斗争最有效的组织形式。

农民运动的发展形势，要求建立更高层次的农民协会制度。根据形势的发展需要，在彭湃的主持下，1923年1月1日召开了海丰县农民代表大会，海丰各乡的农民代表共60余人出席了会议，会议一致决议成立海丰县总农会，通过了《海丰县总农会临时简章》，并根据《海丰县总农会临时简章》的原则，决定海丰县总农会设立会长、副会长和文牍、农业、宣传、仲裁、财政、交际、庶务、教育、卫生等9个业务工作部，选举彭湃为会长，杨其珊为副会长。海丰县总农会成立后，发表了《报告总农会成立宣言》和海丰县总农会《对时局宣言》，正式宣布总农会的宗旨："以摧残我们者为敌"，"集合全县农民，组织农会，协力团结，反抗社会一切不合理的制度，争回我们生存

的权利”[①]。同时，组织较为同情农会的知识分子和高小学生，到没有建立农会的各乡去做宣传鼓动工作，发动没有组织起来的农民迅速在农会的旗帜下团结起来。彭湃还亲自为有些基层农会起草《农会简章》，对基层农会的组织机构等作出具体规定，从而推动了广东省农民运动的迅速发展和农民协会制度的广泛实行。

在海丰县总农会成立不久，与海丰毗邻的紫金、五华、惠阳（今惠州市惠阳区）、陆丰、普宁、惠来、潮安诸县，也相继建立了农民协会。入会的会员有23680户，13.4万多人。海丰县总农会随之扩大为惠州农民联合会。不久，又于1923年7月改为广东省农会，确定各县农会为省农会的分会，并在各基层农会章程的基础上，制定和颁布了《广东农会章程》，对广东各地农会的组织机构等作了统一规定；确定广东省农会设立执行委员会，执行委员会设委员长和执行委员，执行委员会下设立交际、农业、调查、文牍、教育、宣传、仲裁、财政、卫生、庶务等10个业务工作部，各部设部长和部员。彭湃为广东省农会执行委员会委员长，杨其珊等13人为执行委员会委员。从彭湃领导的“六人农会”到成立海丰县总农会，会员发展到10万人，为时不到半年；从海丰一地扩展到陆丰、惠阳、紫金、五华、潮安、揭阳、普宁、惠来等东部地区，继而波及中部、西部和北部，时间都很短促；从海丰县总农会到改组为广东省农会，也只有半年之久。海丰县总农会在较短的时间内很快发展为惠州农民联合会、广东省农会，标志着中国共产党领导的农民运动的范围和规模的扩大，表明了农民协会制度这种组织形式适宜农民阶级反对封建地主阶级斗争的客观需要，并且日益为更多的农民所接受，成为农民阶级组织起来的基本方式。

1923年5月，湖南地下党组织委派共产党员刘东轩、谢怀德到湖南衡山县的岳北白果地区，向农民宣传解放的道理，动员农民加入农会，在杨仕润、旷荣七等觉悟了的农民运动骨干的个别串联下，很

---

① 李春涛：《海丰农民运动及其指导者彭湃》，《李春涛文集》，第39、38页，广东人民出版社，1985年。

快发展了300多名农民运动的骨干分子，并以这些骨干分子为主，成立农民组织，十户为一小组，产生十代表，百户产生百代表，全区产生总代表。1923年9月16日，在白果的刘捷三公祠召开了总代表联席会议，出席会议的总代表100多人，参加会议者近3000人。会议宣布正式成立岳北地区的农民组织——岳北农工会。设立岳北农工会委员会，委员会由委员长和委员组成，共7人，其中1人为委员长，6人分别为财政、交际、调查、交通、宣传、教育委员。委员长和委员均由总代表联席会议选举产生，任期1年，到期即行改选。会议通过了《关于农民的生活要如何改良之议决案》、《关于本会对政府态度之议决案》、《关于农村教育之议决案》、《关于农村妇女们的生活要如何改良之议决案》。会议发表了宣言，宣布广大农民要联合起来，"为自己解除困苦，争谋利益"①，取得在民权上的地位。农民协会制度开始在湖南农村建立起来。

（二）农民协会制度的发展

1924年1月20日国民党"一大"召开，通过有共产党人参加起草的《中国国民党第一次全国代表大会宣言》，重新解释了三民主义，正式确定了"联俄、联共、扶助农工"的三大政策。宣言明确指出："国民革命之运动，必恃全国农夫、工人之参加，然后可以决胜。"第一次国共合作的建立，使农民运动得以公开。国共两党相继成立了农民部、农民运动委员会、土地委员会等专门的农民运动领导机构。

1924年1月31日，孙中山主持召开国民党一届一中全会，决定设立国民党中央执行委员会农民部，"专理农民事宜"。共产党人彭湃、阮啸仙、罗绮园、林伯渠等参加农民部工作，并由孙中山提名林伯渠为部长、彭湃为秘书。

1924年3月10日，国民党中央执行委员会第十五次会议决定，在农村组织农民协会和农民自卫军。为了保证农民组织的建立和发

① 邓中夏：《再介绍衡山农民运动》，《湖南历史资料》1959年第1期，第113页，湖南人民出版社，1959年。

展，国民党中央农民部拟定了《农民协会章程》，并经孙中山亲自审定后，于6月24日由国民党中央执行委员会颁布执行。该章程的前文明确指出，“农民协会为本三民主义解放劳动阶级之志意，合全国受压迫之贫苦农民而组织之。其目的在谋农民之自卫，并实行改良农村组织，增进农人生活”①。该章程共有15章83条，确定了农民协会的性质、任务与会员的权利、义务，以及各级农民协会的组织办法与职能。这是中国现代农民运动史上第一个全国性的组织纲领，成为各地农民组织起来的法律依据，使原来在国民党所辖地区还处于秘密或半公开状态的农民协会，走向公开化和合法化。

5月5日，在中国共产党的积极倡导和帮助下，国民党中央执行委员会第二十六次会议决定，组织中央农民运动委员会，辅助中央农民部工作。1926年2月5日，国民党中央农民运动委员会正式成立，由林伯渠、陈公博、毛泽东、甘乃光、宋子文、谭植棠、萧楚女、阮啸仙、罗绮园等9人组成，林伯渠任主席。

与此同时，1924年5月10—15日，中共中央执行委员会扩大会议在上海召开。会议决定，在中央和各省(区)委中设立领导农民运动的机构，选派干部下乡领导农民运动，并与国民党一起积极开展农民运动。1926年1月，中共中央农民运动委员会成立，由毛泽东、阮啸仙、彭湃等7人组成，毛泽东任书记。在国共两党的领导下，以广东为中心的全国农民运动得到了迅速发展。到1926年6月，全国乡以上农民协会发展到5353个，遍及12个省，农会会员达98万多人，仅广东的省乡以上农会就达4727个，拥有农会会员64万多名，占全国会员总数的66%②。

为适应农民运动迅猛发展的需要，1924年6月30日，国民党中央执行委员会第三十九次会议讨论通过了共产党员彭湃的提议，决定创办中国国民党中央执行委员会农民运动讲习所，培养“农民运

① 《陆海军大元帅大本营公报》(1924年第18号)，黄季陆主编：《中华民国史料丛编》第8册，总第4298页，台北：“中央文物供应社”，1969年。

② 参见中央执行委员会农民部《通告》第3号，《中国农民》第4期。

动人材,使之担负各处实际的农民运动工作"①。广州农民运动讲习所从1924年7月至1926年9月共举办了六届,彭湃、罗绮园、阮啸仙、谭植棠、毛泽东先后任主任、所长。国共两党的主要负责人先后在讲习所任教或讲学,共产党员有毛泽东、周恩来、彭湃、谭平山、阮啸仙、罗绮园、陈延年、李立三、恽代英、萧楚女、谭植棠等,国民党员有孙中山、廖仲恺、何香凝等。广州农民运动讲习所共培养学员772名,先后分配到全国20个省区。

1924年7月,广东《革命政府对于农民运动第一次宣言》中规定,特许农民协会"在一定条件下,组织农民自卫军。办法如下:(1)得按照军队纪律及义务军办法组织之;(2)非农民协会会员不得加入为农民自卫军;(3)农民自卫军得解除村中非会员之武装;(4)农民自卫军当受政府之绝对的监督,但政府不得以农民自卫军充作别种攻击或非本村直接防御行动之用"。以上法规是广东革命政府颁布的保护农民利益的首批法令,为农民运动的顺利发展提供了法律保障。

1925年1月,中国共产党第四次全国代表大会在《对于农民运动之议决案》里指出:经济落后的中国,农业经济基础虽经国际(资本)帝国主义长期的侵略而崩溃,然而农民阶级至今还是社会的重要成分,约占全国人口百分之八十。所以农民问题在中国尤其在民族革命时代的中国,是特别重要的。中国共产党与工人阶级要领导中国革命至于成功,必须尽可能地、系统地鼓动并组织各地农民逐渐从事经济的和政治的争斗。没有这种努力,我们希望中国革命成功以及在民族运动中取得领导地位,都是不可能的。同时,在肯定中央扩大会议提出的关于宣传、组织农民的方法时,特别提出佃农、半自耕农、雇农有共同组织以反对大地主之可能时,应适用联合的农民协会的组织。

1925年10月10日,中国共产党中央委员会扩大会议通过《中

---

① 《农民讲习所之简章》,《广州民国日报》1924年7月24日。转引自中共中央党史研究室著:《中国共产党历史》上卷,第155页,人民出版社,1991年。

国共产党告农民书》,并于11月公开发表。《中国共产党告农民书》指出,农民阶级只有组织农民协会,再由农民协会组织农民自卫军,才能解除自己的困苦与压迫,保护自己的政治权利和各种经济利益。同时就农会的成员构成、入会手续、机构设置、产生方式等都提出了具体要求。

在中国共产党第四次全国代表大会的推动下,各省农会建设出现了新高潮,在农民运动基础比较好的省份,农会建设发展更为迅速。1926年5月,广东省召开了第二次全省农民代表大会。会议总结了第一次全省农民代表大会以来农民运动开展的情况,按照中国共产党提出的组织农民协会所必须遵守的原则,结合广东的实际情况,通过了《广东省农民协会修正章程》。对加入农民协会的手续,农会会员的证件、权利与义务,农民协会的纪律,经费的项目、数额、开支的办法,各级农民协会之间的关系等作出一些新规定。

1926年10月,国民党第二届中央委员及各省、特别区、市、海外各总支部代表联席会议着重讨论了农民问题,提出22条农民政纲,主要有:减轻佃农田租25%;遇饥荒时,免付田租,并禁止先期收租;禁止重利盘剥,最高利率年利不得超过20%;统一土地税则,废除苛例;不得预征钱粮;农民有设立农民协会和组织农民自卫军之自由;等等。1926年12月1日,湖南省在长沙市召开第一次全省农民代表大会。出席大会的代表来自52个县、2个特别区,共170人。会议发表了《湖南省第一次农民代表大会宣言》,正式宣布成立湖南省农民协会,并讨论通过了40项重要决议案,其中包括《农民协会经费问题决议案》、《对于农民运动报告决议案》、《农民协会组织问题决议案》、《成立全国农民协会决议案》等。在这些决议案中,明确指出:湖南农民"革命的最大对象则在打破封建制度,建设民主政治",一方面要加强反团防,反土豪劣绅、贪官污吏的武装斗争,"一方面更努力民主制度的建设"①。

---

① 《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》,第434页,人民出版社,1983年。

1927 年 2 月,国民党中央农民部将正在筹备的湘鄂赣三省农民运动讲习所,改名为国民党中央农民运动讲习所。邓演达、毛泽东、陈克文为常务委员。第一期培养学员 800 余名,大多数回到所在省、县担任农民协会特派员,从事农运的领导工作。1927 年 2 月,江西省在南昌市召开了第一次全省农民代表大会。会议听取了方志敏所作会务总报告并通过《会务总报告决议案》,在决议案中提出了在江西发展、巩固农民协会的 13 条措施。会议期间,还通过了《农民协会与各方面关系决议案》、《统一农民协会组织决议案》,制定了《江西省第一次全省农民代表大会组织法》、《江西省第一次全省农民代表大会会议规则》和《江西省农民协会章程》、《江西省农民协会组织手续》,以及《惩办土豪劣绅决议草案》、《严惩烟赌决议草案》、《取缔高利贷草案》等 20 多个议案。大会选举方志敏为省农民协会常委兼秘书长。1927 年 3 月,湖北省召开了第一次全省农民代表大会。会上通过了《农民协会组织问题决议案》,并结合湖北的现实状况提出了一些新的要求。

南方各省农民协会在实践中的探索,为该制度在全国范围内的建立奠定了基础。1927 年 3 月 30 日,广东、湖南、湖北、江西 4 省农民协会代表和河南省武装自卫军代表在湖北举行了联席会议,决定成立中华全国农民协会临时执行委员会。毛泽东、方志敏、彭湃等 13 人被推选为中华全国农民协会临时执行委员会委员,毛泽东任常委兼组织部长,主持全国农民协会临时执行委员会的工作。执委会还制定了《今后农运规划》,对今后各省的农运工作作了具体部署,极大地推动了全国农民运动的发展。据统计,到 1927 年 6 月,全国已有广东、湖南、湖北、江西、河南五省成立省农会。有县农会 201 个,区农会 1103 个,乡农会 16144 个,村农会 4011 个。入会会员达 9153093 人。农民协会制度成为农民阶级反帝反封建斗争的一种普遍而有效的组织形式。

1927 年 1 月 4 日到 2 月 5 日,中共中央农民运动委员会书记毛泽东,回到当时农民运动发展最为迅猛的湖南考察农民运动。在 32 天里,毛泽东步行 700 多千米,实地考察了湘潭、湘乡、衡山、醴陵、长

沙五县的农民运动情况。考察结束后，毛泽东撰写出《湖南农民运动考察报告》，指出："孙中山先生致力国民革命凡四十年，所要做而没有做到的事，农民在几个月内做到了。这是四十年乃至几千年未曾成就过的奇勋。这是好得很。""国民革命需要一个大的农村变动。辛亥革命没有这个变动，所以失败了。现在有了这个变动，乃是革命完成的重要因素。"[①]他强调，必须依靠广大贫农作"革命先锋"，团结中农和其他可以争取的力量，把农民组织起来，从政治上打击地主，摧毁封建武装，重组农村政权；同时进一步明确指出：打倒土豪劣绅，一切权力归农会。这是继《中国社会各阶级的分析》一文之后，进一步解决了无产阶级正确对待农民这个最主要同盟军的重大原则问题，丰富和发展了马列主义关于工农联盟的理论，成为无产阶级及其政党领导农民革命斗争的纲领性文献。

1927 年 7 月 20 日，中共中央发出了农字第九号通告，更加明确地指出："农民协会已经不是一种职业组织，而是以穷苦农民为主干的乡村的政治联盟。因为农民协会事实上不仅团结了一般农民，包括了手工业者、小学教师和小商人，就是一部分脱离大地主影响而对农会表同情之小地主也已经联合在农民协会之内。所以农民协会在现时就是乡村中贫苦农民联合其他小资产阶级的革命的政治联盟——农民政权。这是农村政权的一个正确的形式"[②]。

这个时期的农民协会，一是与旧县政府分享政权。"凡事取决于县长和革命民众团体的联合会议"，从而限制了县长的行政决策权，随之"警备队、警察、差役，一概敛迹，不敢下乡敲诈"[③]。

二是控制司法权。1926 年 12 月，湖南省颁布了《惩治贪官污吏土豪劣绅暂行条例》，农民协会成立特别法庭，严厉惩治和镇压阻

① 《湖南农民运动考察报告》，《毛泽东选集》第 1 卷，第 15、16 页，人民出版社，1991 年。

② 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 3 册，第 218 页，中共中央党校出版社，1989 年。

③ 《湖南农民运动考察报告》，《毛泽东选集》第 1 卷，第 30、31 页，人民出版社，1991 年。

挠、破坏农民运动分子。

三是接收了地主阶级的武装,各级农协建立了农民自卫军。

四是推翻族权和绅权。农民协会对于封建的族权、绅权毫不留情,打掉了土豪劣绅的威风和特权。许多祠堂都变成了农民协会的办公场所。

五是加强社会公共管理。农民协会利用掌握的区乡政权,坚决铲除社会上吸食鸦片、赌博等各种恶习,破除封建迷信和旧礼教,净化农村风气,开展筑路修桥、开荒造林、卫生和教育等与农民实际生活密切相关的事业,得到了农民的积极拥护与支持,从而奠定了农民协会建设以至农民运动的群众基础。

农民协会是农民的群众组织,它从维护农民阶级利益出发,在反对压迫、反对剥削的斗争中成为一面旗帜,在事实上成为第一次国内革命战争时期中国共产党领导建立的农村政权组织。

三、上海特别市市民政府

1926年9月初北伐军攻占武汉以后,具有光荣革命传统的上海工人阶级,在中国共产党领导下,为推翻军阀统治,配合北伐进军,先后举行了三次武装起义,上海市革命政权是伴随三次武装起义而建立的。1926年9月6日《中共上海区委告上海市民书——上海市民的出路》指出:"租界内的居民应一律有平等的参加市政权","南北市的市政府应由民选的自治机关管理"。10月19日《中共上海区委宣传部政治宣传大纲》提出"上海市政归上海市民"。10月20日《中共上海区委告上海市民书》号召"推翻一切军阀政权,建立市民政权"。第一次武装起义失败后,上海总工会联合商学各界,冲破反动军阀的阻挠,于11月28日召开5万人的市民大会,要求上海实行自治。12月6日,将上海工商学联合会改组为上海特别市市民大会,筹建组织市政府。1927年2月19日第二次武装起义开始,2月20日《中国共产党上海市执行委员会为总同盟罢工告上海市民书》指出:"由上海市临时革命政府召集市民代表大会,成立正式上海市民政府,直辖于国民政府。"2月22日中共上海区委宣布上海市民临

时革命委员会正式成立,这实际就是未来的市政府。第二次起义失败后,2月25日《中国共产党为上海总同盟罢工告民众书》明确提出:"由市民公会召集全上海市民代表大会,一切权力归市民代表大会,实现国民政府之北伐目的——市民会议的政权!"①3月7日上海各民众团体代表会议讨论通过《上海市民临时代表会议组织法》,规定各工会和各民众团体选出市、区两级代表会议代表。3月12日上海市临时代表会议第一次会议召开,出席代表200多人。会议通过《第一次市民代表会议宣言》以及关于起草上海临时代表会议组织法的四项原则。3月21日,北伐军抵近上海市郊,工人革命激情高涨。在中央军委书记兼江浙区委军委书记周恩来和江浙区委负责人罗亦农、赵世炎以及上海总工会委员长汪寿华的精心组织和领导下,上海工人抓住有利时机,举行罢工并立即转入武装起义。在上海各界市民的大力支持下,上海工人第三次武装起义终于取得胜利。

(一)上海特别市市民政府的成立

在3月22日起义取得基本胜利的革命高潮中,建立市民政权条件成熟,召开了第二次市民代表会议,产生了上海特别市政府委员。到会团体千余,代表四千余人,选出委员有白崇禧、钮永建、杨杏佛、王晓籁、虞洽卿、陈光甫、罗亦农、汪寿华、林钧、何洛、丁晓先、侯绍裘、王汉良、陆文韶、郑毓秀、谢福生、李泊之、王景云、顾顺章等19人。其中共产党员和工人代表10人,占半数以上。战火中诞生的上海市民政府,在其组织领导和组织成分上实现了工人阶级的领导权。会议决定市政府委员先行办公,经国民政府批准后再行就职典礼。

23日上午10时,上海市政府委员开始办公,11时召集会议,到会委员有郑毓秀、罗亦农、侯绍裘、林钧、杨杏佛、王晓籁、丁晓先、谢福生、李泊之、王景云、汪寿华、陆文韶、王汉良等13人,因未经国民政府正式委任,暂定为临时会议,公推钮永建、白崇禧、杨杏佛、王晓籁、汪寿华为常务委员(又称执委),林钧为秘书长。3月24日,武汉

---

① 上海市档案馆编:《上海工人三次武装起义》,第7、31、33、128、169页,上海人民出版社,1983年。

国民政府中央执行委员政治委员会发来专电,决议:(1)承认上海市民代表大会为上海市民正式代表机关。(2)上海市政委员会由市民代表大会选出候选人22人,经上海特别市党部呈政治委员会上海分会,转呈中央,就候选人中任命11人组织之,并指定1人为委员长。(3)上海市政委员会组织条例,由政治委员会上海分会起草,呈请中央核准公布施行。

市民政府的成立,破天荒地有了工人阶级的代表参加政府工作。29日,上海特别市政府召集代表大会,举行市政府委员就职典礼。这次会议出席代表五千余人,市政府委员出席的有罗亦农、汪寿华、虞洽卿、王晓籁、林钧、侯绍裘、王汉良、李泊之、何洛、丁晓先、陆文韶、王景云、顾顺章等13人。秘书长林钧宣布开会,报告国民政府及中央党部已批准成立市民政府的决定。会议不顾蒋介石的阻挠,即时成立市民政府,举行上海特别市政府委员就职典礼,委员宣誓就职。大会执行主席杨贤江读总理遗嘱。大会于下午5时结束。当晚6时,召开了第一次市政府委员会会议。会议讨论与研究了对付蒋介石反对就职典礼的措施,决定一面派丁晓先赴武汉向国民党中央汇报工作,在各报公开登载市政府委员就职办公消息,并函告各国领事;一面推举王晓籁、王汉良、汪寿华、林钧四人去见蒋介石,要求与蒋划分权利。上海特别市政府在革命高涨中,由上海人民的代表会议直接选举产生,这是上海工人阶级与市民一致奋斗的结果。

市民政府从3月22日成立,至4月14日被查封,共存在24天,时间虽然短暂,但其工作是卓有成效的。

它发布的第一号布告,宣布3月23日成立市政府临时会议,开始办公,公布上海特别市政府委员名单。接着发布第二号布告,宣布市政府性质以及行使两项原则:“凡久受压迫之痛苦,必力求解除,工商学各界所提关于自身利益及社会公共之要求,力谋实现,革命工作不容稍停,上海市民应承受国民党之监督指导,努力进行。”3月23日,上海特别市政府临时会议承认上海总工会在武装起义前提出的上海工人政治、经济要求二十二条,保障工人生活和政治待遇。同日,市政府委员会讨论并决定维持上海治安问题,确定除正式驻防军

外，由总工会纠察队及警察、保卫团维持之；还规定党政关系在国民政府总指挥下，上海政治分会委员及机关应与市政府发生统属关系。3月26日，上海特别市政府为复工问题致函法租界公董局，指出：上海总工会于3月24日上午10时下令一律复工之主张，本政府认为是适当的，如果法租界当局阻止复工，而致发生总同盟罢工时，则法当局应负完全责任。这是一份警告函，显示了新建立的市政府的权威。

市政府秘书处发布上海特别市政府委员举行就职典礼通告。市政府照会各领事，宣布本政府业已组织成立，派丁晓先赴武汉国民政府、国民党中央，呈报市政府成立经过，请示今后设施进行方针。4月3日，召开市民代表会议第五次大会。决定：用代表大会名义电国民政府，请其早日电饬上海市政府委员实行办公；函请蒋总司令拥护市政府；封闭反动的《江南晚报》（《江南晚报》系西山会议派所办）；市政府速成立自卫团。

4月6日，上海总工会纠察队在闸北青云路举行纠察队授旗典礼，市政府秘书长林钧到会祝贺。规定并派员接收各机关，同日决定任命王晓籁为财政局长，杨杏佛为建设局长，丁晓先为教育局长，叶惠钧为土地局长，汪寿华为劳动局长，陆文韶为卫生局长等。

4月7日，上海市民政府发布恢复民众自由权利之布告，指出本政府“为民众之代表，受党国之委托，对于民众自由权利，自当尽量恢复，竭力保护，此后我市民集会结社言论出版罢工诸自由权，非经市民代表会议执行委员会通过之市政紧急命令，不受任何限制”①。

制定《上海特别市临时公约草案》，1927年4月公布。公约共28条，包括第一章“总纲”，第二章“市民及住民”，第三章“市政府”，第四章“监察院”，第五章“附则”。公约体现了上海市民的权利与义务。

以上工作，虽主要为文字的布告或决定，没有来得及实施，但是充分表明了市民政府是代表人民利益的革命政府。

---

① 《新闻报》1927年4月8日。

当时担任北伐军总司令的蒋介石企图逆转革命，建立其专制独裁政权，当然决不允许上海市民政府的存在。他采取极为狡猾的手段，借助多种力量，一步一步地扼杀新生政权。蒋介石破坏市政府委员就职未逞后，一面勾结流氓发出恐吓信，“限二十四小时解散市政府，否则要以最后手段对付”①，一面迫使市政府委员辞职。到3月底，市政府委员19人中有6人先后声明辞职。中共上海区委决不退让，坚持斗争。30日，中共上海区委决定，凡是有人要辞职，都予允许，并尽量以商人补入，造成工商政府。在4月4日召开的上海市政府委员会第二次会议上，选举王晓籁、孙科、汪寿华为常委，王晓籁为主席。

（二）市民政府的政纲及其实施

4月12日，上海市政府委员会第七次会议决议通过市政府政纲草案。指出制定政纲的目的是“挽救危机，确定改造方针”。市政府政纲总的策略是坚决拥护武汉国民政府的革命的民众力量与革命的武力合作，继续国民革命，并规定上海地方的具体政纲，内容包括政治、建设、财政、教育、工界、商界、农民、学生、教职员、妇女、新闻记者等11个方面，共107条。政纲涉及面很广，反映了各阶层人民的利益和要求。具体内容如下：

政治方面：本政府为发扬及充分实行民治的革命政府，政治方针如下：(1)竭诚拥护武汉国民政府。(2)肃清军阀残余、贪官污吏、土豪劣绅、洋奴等一切反动势力。(3)充分发展民众政权及民众组织。(4)收回租界，撤退外国海陆军。(5)帮助北伐军继续北伐。(6)人民有集会、结社、言论、出版、罢工等绝对自由。(7)继续扩大反帝国主义运动，废除不平等条约。(8)法院取陪审制，由各界陪审。(9)上海治安由上海人民自己武装维持，如商人保卫团、工人纠察队等。

市政建设和社会改革：宣布本政府今后之建设方针，在总的方

---

① 转引自《国货“法西斯脱”》，《中国青年》第160期，1927年3月26日，人民出版社1966年影印版第七集。

面,努力实现孙总理将上海改良为世界的港的计划。至于目前的方针如下:(1)统一上海市政。(2)改良并发展各区交通及港务。(3)设立失业介绍所,并准备失业救济费。(4)办理户口登记。(5)添设公共卫生场所。(6)取缔不良的游戏场。(7)维持并提倡慈善事业。(8)广设市立医院。(9)建立大规模的图书馆、体育场及公园。(10)限期禁绝鸦片。(11)严禁赌博。(12)严禁卖淫业,现有妓女准其自由择配。(13)严惩拐匪及贩卖人口。(14)设立贫民工厂,收养无业贫民。(15)建筑廉价房屋,开行早晚廉价车辆。(16)减轻房租,并禁止小租及转租。

财政方面:本政府财政方针务求减轻人民负担,统一财源。计划如下:(1)废除苛捐杂税,减轻人民痛苦。(2)重捐外国纸卷香烟及各种奢侈品(指非国货)。(3)将市内有独占性之营业一律收归市有。(4)统一上海货销。(5)统一上海度量衡。(6)减少菜场税捐,添设菜场检验所。(7)重征烟酒税,减少米麦捐。(8)奖励本国实业及国货。(9)市政府财政绝对公开,市民有稽核之权。

教育方面:本政府对于教育力求普及,尤其注意于平民教育之发展,其方针如下:(1)提高教育事业,确定教育基金。(2)劳苦人民子弟得有免费入学的权利。(3)劳苦人民得有免费受补习教育之机会。(4)广设公共教育机关,施行平民教育。(5)统一学制。(6)学校经济公开。(7)学校不准驻扎军队。(8)改良并增加学校设备——养病所、运动场、图书、实验、仪器、浴室、厕所等。(9)教会学校及私立学校须在教育局立案。(10)教会学校废止读经及做祷告。(11)收回教育权,办法另定之。(12)统一体育指导机关——体育会,由学生会办理。(13)市内各校得男女同学。

劳动立法:(1)颁布劳动法,举行社会保险。(2)工会有代表工人之权。(3)增高工资,规定最低工资额。(4)实行八小时之工作制。(5)废除包工制。(6)修改厂规及雇佣契约。(7)星期日、节日休息,工资照给,不休息工资加倍。(8)恢复因政治而失业工人工作,雇主不得借故关厂,压制工人。(9)不准打骂工人、滥罚工资。(10)不准任意开除工人,开除工人须得工会同意。(11)规定因工作

而死伤的抚恤金。(12)工人疾病时厂主须负责医治,并须发给半数以上之工资。(13)男女工人同工同酬,改良女工、童工之待遇,女工在生产前后休息六星期,工资照给,童工不得做过重工作。(14)设立工人消费合作社、工人宿舍、工人饭堂、工人医院、工人浴室等。(15)改良工厂之设备,如增设门窗、天窗、厕所等。(16)十六岁以下的青年工人每日工作不得过六小时。(17)禁止雇佣十三岁以下的童工工作,孤苦儿童由政府设法养育。(18)禁止青年工人做夜工、危险及有害身体之工作。(19)青年工人与成年工人同工同酬。(20)病伤死亡之抚恤及一切待遇,青年工人与成年工人平等。(21)不准虐待及侮辱青年工人,尤不得打骂学徒,使其为私人服役。(22)改良学徒制,缩短期限,至多不得过二年,师傅应授以完全的技术,并须酌给工资。(23)每年至少应有连续两星期以上的长期休息。(24)改良青年工人及学徒的卫生。(25)厂主应供给青年工人及学徒以免费教育(学校、书报室等)及娱乐、体育会等。

商业方面:(1)取缔不正当之营业。(2)限制房租。(3)平定米价,查禁粮食出口。(4)减轻市上存放款利率。(5)限制典当息金。(6)限制物价高涨。(7)压抑地价不使增高。(8)厘定码头及车站搬运费额。

农民方面:(1)限定最高租额,农民取得至少要占收获百分之六十。(2)限制高利盘剥,每月利息最高不得过八厘。(3)不得预征钱粮糟粮。(4)剔除诉讼积弊,禁止差役需索。(5)禁止土豪劣绅破坏农民运动。(6)不耕种而拥有多数田地者,不得加入农民协会。

学生方面:(1)减轻学费,由教育局会同各校学生会斟酌该校经济情形减轻之,至少须减轻原有学费三分之一。(2)参加校务,学生得派代表参加学校最高行政机关会议,并有表决及保留权。(3)学生择师自由。(4)废止定期的机械考试(如月考、周考、期考等),采用平时积分制。(5)女学生通信、社交、婚姻自由。

教职员方面:(1)增加教员俸给。(2)遇疾病婚丧及本身生育期间(六星期、三个月)支原俸。(3)在特别市内中小学教职员连续服务满六年得休养一年支原俸(不愿休息者支双俸)。(4)因公残废及

衰老应得养老金(照原俸之半,每月发给)。(5)确定抚恤之标准(由教职员会临时定之)。(6)工作时间,中学每周不得过九百分,小学不得过一千零八十分。(7)每教室不得过五十人。(8)膳宿由校供给。

妇女方面:(1)妇女与男子一律平等,得参加一切市政权。(2)在最短期内颁布保护女工法律。(3)设立育儿院,保护私生子,并使无力养育儿女或母亲因工作关系须暂寄儿女者得享此社会育儿院之权利。(4)废止男女间不平等的一切法律和习惯,保障结婚、离婚之自由及女子之承继权,男女职业平等,教育平等。(5)废除童养媳制度及奴婢、纳妾之制度,改良济良所。

新闻记者方面:(1)废除一切束缚言论、出版之苛法。(2)新闻记者不受军法裁判。(3)公共交通机关,新闻记者得免费使用。(4)公共机关应规定时间接待记者,公共场所记者可自由出入采取新闻。

上海市市政府政纲充分体现了市政府政权的民主主义性质,反映了广大群众反帝反封建的民主革命要求。上海市民政府的建立为中国革命政权的建设开了先声,它是人民群众在中国共产党的领导下,在大城市建立革命政权,实行以工人为主体的人民群众代表直接行使政权职能的初步尝试。它是国共合作条件下党所领导的工人运动的伟大创举,是我国城市中人民代表会议制新型政权组织的发端。

在这一时期,随着第一次国共合作的建立,共产党员以个人身份曾参与了广州国民政府和武汉国民政府的建立和建设工作,这对于中国共产党加强和维护统一战线,开展工农运动,积累政治经验,起到了重要作用。

第二章　工农民主政权的建立

第一次国内革命战争时期，中国共产党在建立政权问题上，进行了初步尝试。大革命失败后，中国共产党走上了独立建立工农民主政权的道路。

第一节　建立工农民主政权的早期尝试

一、建立工农民主政权的最初认识与准备

1927年4月初，蒋介石在上海召开了一连串"清共"秘密会议。11日下达了"清党"密令。12日派流氓打手冒充工人进攻工人纠察队，遭到工人纠察队的自卫反击，接着，大批军队打着"调解工人内讧"的幌子，收缴了工人纠察队的武器。13日在宝山路血洗了进行罢工、游行，要求发放枪支的工人，还搜捕、杀害了共产党员和革命领袖汪寿华、陈延年等。14日封闭了上海特别市临时政府和革命团体。这就是"四一二"政变。从4月12日到15日，短短4天时间，至少有三百多人被杀，五百多人被捕，五千多人失踪。血洗宝山路时，正值大雨，血、雨汇流成河，惨不忍睹。4月18日，南京国民政府在共产党人和工人们的血泊上成立了。

4月15日，时任国民革命军总司令部参谋长的李济深等在广州发动了"四一五"政变。黄埔军校和省港罢工委员会工人纠察队的武装被解除，革命团体遭到关闭，广东的共产党员和工人群众两千一百多人遭到杀害。5月17日，国民党独立十四师师长夏斗寅接受蒋介石的命令，乘北伐军主力北伐河南之机，进逼武汉，被叶挺、恽代英率部打败，后流窜在鄂东南一带，杀害工农四五千人。接着，许克祥

在湖南发动“马日事变”。5 月 21 日晚 11 时左右，他率领国民党军第三十五军三十三团一千多士兵，以白袖章、白符号为标记，封闭了省总工会、省农协及国民党省、市党部，解除了工人纠察队和农民自卫军的武装，枪杀了一百多名共产党员和革命群众。事变发生后二十多天里，湖南二三十个县共有一万多人遭到杀害。

7 月 15 日，汪精卫不顾以宋庆龄为代表的国民党左派的反对，举行“分共”会议，提出“宁可枉杀千人，不可使一个漏网”的反动口号，在武汉地区开始了大屠杀。

从 1927 年 3 月到 1928 年上半年，“共产党人和革命群众被杀害的达三十一万多人，其中共产党人二万六千多人”①。随着汪精卫集团的叛变革命，国共两党的合作彻底破裂，1924 年至 1927 年的大革命宣告失败。中国共产党开始走上独立探索建立政权的征程。

（一）提出建立“工农平民的独立的中华共和国”的目标

“四一二”、“四一五”政变发生后不久，4 月 27 日至 5 月 9 日，中国共产党在武汉召开了第五次全国代表大会，大会批评了陈独秀的右倾机会主义，提出了建立革命民主政权的重要性。在大会通过的《政治形势与党的任务议决案》里指出，国共合作以来，我党“只注意于反帝国主义及反军阀的斗争，而忽略了与资产阶级争取革命领导权的斗争”，这个时期我党“应该以土地革命及民主政权之政纲去号召农民和小资产阶级”。我党在目前有一个重要任务，这就是在湖北、湖南、江西、广东、广西、福建、浙江诸省，毫不留情地与反动势力作战，“这个任务的完成，其意义是在很大的地域上建立革命的民主政权”，认为当时国内和国际的客观条件“都利于中国革命发展到工农小资产阶级之民主独裁制的阶段”②。可见，党的“五大”已经明确提出，建立革命政权是我党的一个重要任务，这个政权的性质是工农

---

① 胡绳主编：《中国共产党的七十年》，第 77 页，中共党史出版社，1991 年。

② 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 3 册，第 50、54、55、56 页，中共中央党校出版社，1989 年。

小资产阶级的民主政权。可以说,这一思想是从大革命失败的血的教训中凝结而成的,并且对第二次国内革命战争时期相当长时间里中国共产党建立政权产生了影响。

武汉"七一五"政变以后,8 月 14 日,中国共产党中央执行委员会就宁汉合流向全国人民发出公告,号召全国的民众兵士"赶快拿起武器来,创造并扩大自己的军队,夺取自己的政权","在共产党与革命的国民党旗帜之下,推翻这些互相勾结的叛徒和一切新旧军阀",建立"工农平民的独立的中华共和国"①。8 月中旬,中共中央通过的《中国共产党的政治任务与策略的议决案》指出,"完成中国的民族解放及资产阶级民权革命之任务,现在已经完全放到工农运动身上,只有工农的民权独裁,才能履行这一任务",并提出中国共产党在当时的口号:"乡村之中是'政权归农民协会',城市之中是'革命的民选的政权万岁'!(民选革命政府)"②。上述有关工农民主政权的主张,都体现了党在"五大"提出的建政思想。

(二)同国民党政权决裂

第一次国内革命战争时期,国共两党的合作是党内合作,即共产党员和青年团员以个人身份加入国民党,把国民党改造成工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级的革命联盟。1924 年 1 月,在广州举行了有共产党人参加的国民党第一次全国代表大会,大会选出了有中国共产党人参加的中央执行委员会和监察委员会。共产党人谭平山、李大钊、于树德、林伯渠、毛泽东、于方舟、瞿秋白、韩麟符、张国焘、沈定一等分别当选为国民党中央委员和候补中央委员。在国民党一届一中全会上,谭平山还被推为中央常务委员、组织部长,林伯渠担任农民部长。在中央党部和地方执行部中,还有一大批共产党员担任了其他重要的领导职务。

1924 年 5 月,在苏联和中国共产党的帮助下,中国国民党陆军

---

① 《中国共产党为汉宁妥协告民众书》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 325、326 页,中共中央党校出版社,1989 年。

② 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 328、340 页,中共中央党校出版社,1989 年。

军官学校在黄埔建立。中国共产党派周恩来担任黄埔军校政治部主任，派熊雄、恽代英、聂荣臻等担任政治和军事教育工作，并选派了大批共产党员和青年团员、进步青年到军校学习。1925 年 7 月 6 日，国民政府军事委员会在广州成立。8 月，把所辖军队统一改编为国民革命军。许多共产党员担任了军队各级政治部的政治领导工作。1925 年 7 月 1 日，广州大元帅府改组为广州国民政府。1927 年 3 月，国民党中央和国民政府迁至武汉。

由于共产国际对中国革命和阶级关系的复杂性掌握得不够全面，也不够正确，在全局上他们重视国民党，轻视共产党，曾提出"一切工作归国民党"的口号，对中国共产党造成了错误指导。在共产国际错误指导下，陈独秀犯了严重的右倾机会主义错误。他提出中国民主革命的总路线是，由中国国民党"统率革命的资产阶级，联合革命的无产阶级，实现资产阶级的民主革命"，他公开宣布中国共产党应该是"在野党"①。在共产国际和陈独秀的错误领导下，当时中国共产党对直接掌握政权和军权认识不足，既没有派党员参加政府，又没有争取对军队的实际指挥权。1927 年 3 月，中国国民党二届三中全会在汉口召开，在共产党员毛泽东、吴玉章、恽代英等人和国民党左派宋庆龄、何香凝、邓演达等人的努力下，会议通过了改选中央常务委员会、政治委员会、军事委员会、国民政府和各部部长的决议。共产党员、中华全国总工会委员长苏兆征出任国民政府劳工部长，共产党员谭平山出任国民政府委员。

蒋介石的公开叛变，为共产国际和中国共产党敲响了警钟，鉴于汪精卫反动面目的日渐暴露，1927 年 7 月上旬，共产国际执委会作出了《关于中国革命目前形势的决定》，明确指出"中国共产党人需要刻不容缓地公开宣布退出武汉政府"，考虑到争取国民党下层群众，以提出抗议国民党中央行动的决议案，并要求撤换国民党领导机关，召集国民党代表大会，所以提出共产党员"不退出国民党，仍留

---

① 参见陈独秀：《我们现在为什么争夺?》，《向导》第 172 期，1926 年 9 月 25 日。

在该党内"[1]。后来由于中国共产党中央委员会面临国共关系的新变化,根据共产国际执委会的决定,"决定撤回参加国民政府的共产党员"[2],原在国民政府任职的共产党员谭平山、苏兆征遂向国民党中央执行委员会暨全体国民党员递交辞职书,"宣言退出国民政府"[3]。共产党员退出国民政府,标志着中国共产党与国民党政权的决裂。

面对国民党反动派的叛变与屠杀,不少共产党人主张武装反抗国民党反动派。李立三、谭平山、邓中夏、叶挺、聂荣臻等人首先提出,在南昌发动武装起义。南昌起义虽然继续打着国民党左派的旗帜,成立了中国国民党革命委员会,仍然沿用国民革命军第二方面军的番号,但是,它把矛头直指南京国民政府和武汉国民政府,打响了武装反抗国民党反动派的第一枪,标志着中国共产党领导的人民军队的诞生,揭开了土地革命的序幕,而且它以"建立民众的工农政权为目的"[4],"是中国无产阶级夺取领导权在历史上的第一页"[5]。

1927 年 8 月 7 日,中共中央在汉口秘密召开了紧急会议,即八七会议。八七会议一方面批评了以陈独秀为代表的中共中央在大革命时期的右倾错误,一方面确定党在新的历史时期的基本路线、方针和政策。八七会议讨论通过的主要文件有:《最近农民斗争的议决案》、《最近职工运动议决案》、《中国共产党中央执行委员会告全党党员书》等。这些文件反映了中国共产党经历大革命失败后,认识

---

① 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 627 页,中共中央党校出版社,1989 年。

② 《中国共产党中央委员会对政局宣言》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 205 页,中共中央党校出版社,1989 年。

③ 《谭平山苏兆征辞职书》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 629 页,中共中央党校出版社,1989 年。

④ 《中央通告第十三号——为叶贺失败事件》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 395 页,中共中央党校出版社,1989 年。

⑤ 刘伯承:《南昌暴动始末记》,中央档案馆编:《南昌起义(资料选辑)》,第 85 页,中共中央党校出版社,1981 年。

到要加强无产阶级领导权，武装工农，把反对并推翻国民党反革命政权，建立共产党领导的工农政权作为奋斗的目标。

在阐述反对帝国主义的国民革命与反对地主豪绅、买办资产阶级、民族资产阶级的阶级斗争的关系时，《中国共产党中央执行委员会告全党党员书》强调，中国工人阶级是力争中国民族解放最坚决、最彻底、最不妥协的阶级，此种情形，使"中国无产阶级应得民族解放运动中之领导权"[①]。批评了以陈独秀为代表的中共中央在武装工农问题方面的错误观点，指出"中共中央始终没有认真想到武装工农的问题，没有想着武装工农的必要，没有想着造成真正革命的工农军队"，中央军委"没有提及一般共产党员的军事训练，这实是我党第一等重要的责任；没有提及有系统的聚集那零星散乱的工农武装队"，"没有想尽方法的去得武器，以武装工农"[②]，即没有把军事工作和武装力量的建设提到重要日程。指出国民政府的性质已经变成地主资产阶级的专政，"武汉政府现在亦变为专政的机关，但不是工农的专政，而是地主资产阶级的专政"[③]。正因为南京、武汉政府，都是代表地主资产阶级的政权，成为反革命的工具，中国共产党必须坚决领导工农群众反对这些政府。中国共产党郑重声明，在革命的新时期，必须用新的策略去领导劳动群众起来，发展伟大的组织，勇往直前地奋斗，这样"方能使无产阶级真正获得领导权，而求达工农独裁之实现"[④]。在农村，农民暴动的第一个口号是"乡村政权属于农民协会"[⑤]；在城市，"工人阶级应时刻准备能领导并参加武装暴动。

---

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，第258页，中共中央党校出版社，1989年。

② 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，第286—287页，中共中央党校出版社，1989年。

③ 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，第285页，中共中央党校出版社，1989年。

④ 《最近职工运动议决案》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，第298页，中共中央党校出版社，1989年。

⑤ 《最近农民斗争的议决案》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，第295页，中共中央党校出版社，1989年。

以乡村农民之胜利为依据，推翻反革命政权，而建立革命平民的民权的城市政府"①。上述八七会议对政权的论述，也反映了这一时期中国共产党与国民党政权的决裂。

（三）宣传苏维埃的意义

如前所述，这一时期，中国共产党提出了建立工农民主政权的任务，这一政权与苏维埃的关系怎样？中国共产党什么时候开始建立苏维埃呢？

所谓苏维埃，是俄文 совет 的译音，意思是代表会议或会议，在俄国 1905 年、1917 年革命中，它由革命群众创建的政治组织发展为俄罗斯社会主义联邦共和国的最高权力机关。1922 年苏联（苏维埃社会主义共和国联盟）成立以后，它又成为苏联的政权组织形式。1905 年俄国革命时期，各地曾掀起罢工浪潮，在罢工中，一些城市纷纷建立工人代表苏维埃，其中，乌拉尔工厂的工人最早建立了苏维埃，伊凡诺沃、瓦兹涅先斯克市的工人则最早建立了全市性的工人代表苏维埃。这一时期，在部队也建立了士兵代表苏维埃，一些地区还建立了农民代表苏维埃。苏维埃不仅是领导和指导罢工的组织，而且逐渐担负起政权机关的作用，布尔什维克党在其中起领导作用，这时的苏维埃已经具有新的政权机关萌芽的性质。1905 年革命失败后，苏维埃也不再存在。1917 年二月革命中，各地又建立了苏维埃，在首都彼得格勒最早成立了全市统一的工兵代表苏维埃，并且发挥了全俄苏维埃中央机关的领导作用。这一时期，由于孟什维克和社会革命党人不敢把全部政权掌握在苏维埃手中，而把争得的政权交给资产阶级临时政府，于是出现了苏维埃与资产阶级临时政府两个政权并存的局面。列宁非常重视苏维埃的作用，他曾在《论无产阶级在这次革命中的任务》一文中指出，"工人代表苏维埃是革命政府唯一可能的形式"，"不要议会制共和国（从工人代表苏维埃回到议会制共和国是倒退了一步），而要从下到上遍及全国的工人、雇农和

① 《最近职工运动议决案》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 3 册，第 301 页，中共中央党校出版社，1989 年。

农民代表苏维埃的共和国”①。十月革命中，11 月 7 日晚第二次全俄工兵代表苏维埃大会在斯莫尔尼宫召开，通过了《告工人、士兵、农民书》，正式宣告全部政权归苏维埃，通过了组织第一届工农政府——人民委员会的决定，选举列宁为人民委员会主席，苏维埃成为俄罗斯社会主义联邦共和国的最高权力机关。苏维埃制度在苏俄初步建立。1918 年 1 月 23—31 日，全俄苏维埃第三次代表大会召开，决定将工兵代表苏维埃与农民代表苏维埃联合为工兵农代表苏维埃。7 月 4—10 日召开的全俄苏维埃第五次代表大会上通过的《俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国宪法（根本法）》是苏维埃俄国的第一部宪法，同时也是世界史上第一部社会主义性质的宪法，它的颁布，标志着苏维埃代表大会制在俄国的最终确立。1922 年 12 月 30 日，苏联成立。1924 年 1 月 31 日，苏联苏维埃第二次代表大会召开，通过了《苏维埃社会主义共和国联盟根本法（宪法）》，该宪法的颁布标志着苏联苏维埃代表大会制的最终确立。世界上第一个社会主义国家苏联的政权组织形式——苏维埃代表大会制，成为中国共产党建立工农民主政权时学习、效仿、宣传的政权组织形式。

1927 年 8 月中旬，中共中央在《中国共产党的政治任务与策略的议决案》中指出，“工农兵代表苏维埃，是一种革命的政权形式，即是保证工农民权独裁制直接进于无产阶级的社会主义独裁制”。这就是说，这种政权形式可以保证工农民主政权直接成为无产阶级专政的政权。议决案提出，“本党现时不提出组织苏维埃的口号”，“还只限于宣传苏维埃的意义”。因为，中共中央当时认为，中国革命尚处于资产阶级民权主义革命的第二阶段，鉴于蒋介石、汪精卫的叛变，要组织革命的国民党（这从八一南昌起义后建立中国国民党革命委员会可以体现），“只有到了组织革命的国民党之计划，完全失败，同时，革命又确在高涨之中，那时本党才应当实行建立苏维

① 《列宁全集》第 29 卷，第 115 页，人民出版社，1985 年。

埃”①。当时,组织工农武装起义还在左派国民党旗帜之下,所以还只限于宣传苏维埃的意义。议决案提出,我们现在就应当在党的机关报与劳动群众之中开始宣传苏维埃的意义,以便到了必要的时期,可以立刻组织苏维埃。

这一阶段,虽然只限于宣传苏维埃的意义,但已显示了中国共产党在建政方面进入了独立建立工农政权时期,因为革命舆论对于革命行动是不可或缺的。此外,这一阶段即或是仍然打着国民党左派的旗帜,但是已与大革命时期不同,那时是共产党帮助国民党,此时,中国共产党认识到,是“以国民党名义来赞助农工的民主政权,但不是照以前那样的工农赞助国民党”②;在各地建立革命委员会时,虽然加入左派国民党人,“但必须保持共产党在革命委员会之中的指导权”③。

当然,中国共产党内也有一些同志要求打出苏维埃的旗帜,放弃国民党的旗帜。1927 年 8 月 20 日,毛泽东在长沙代表中共湖南省委向中共中央发函,提议:“在农工兵苏维埃时候,我们不应再打国民党的旗子了。我们应高高打出共产党的旗子以与蒋唐冯阎等军阀所打的国民党旗子相对,国民党旗子已成军阀的旗子,只有共产党旗子才是人民的旗子”,“工农兵苏维埃完全与客观环境适合,我们此刻应有决心立即在粤湘鄂赣四省建立工农兵政权”④。中共中央在复函中,尚不同意此种看法。但仅过了一个月,中共中央也赞同了毛泽东的意见。

① 《中国共产党的政治任务与策略的议决案》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 338 页,中共中央党校出版社,1989 年。

② 《中央复湖南省委函——对暴动计划、政权形式及土地问题的答复》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 353 页,中共中央党校出版社,1989 年。

③ 《中国共产党的政治任务与策略的议决案》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 339 页,中共中央党校出版社,1989 年。

④ 《湖南致中央函》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 3 册,第 354 页,中共中央党校出版社,1989 年。

二、各地工农民主政权的建立

1927年9月19日，中共中央政治局会议通过了《关于“左派国民党”及苏维埃口号问题决议案》。鉴于南昌起义、秋收起义、广东农民起义的发展，中国共产党打算创造秘密的革命国民党的组织尚无成绩，国民党在群众中的威信因其白色恐怖而消失，决议案取消了前文所述8月议决案中关于左派国民党运动与在其旗帜下执行暴动的一条，指出，“以后关于组织群众的革命斗争，当然无论如何说不上再在国民党的旗帜下进行”，“现在的任务不仅宣传苏维埃的思想，并且在革命斗争新的高潮中应成立苏维埃”①。这标志着中国共产党建政进入成立苏维埃阶段。这一天正值毛泽东领导的秋收起义的部队受挫后，毛泽东在湖南浏阳县文家市主持召开前委会议，决定向敌人统治薄弱的南边山区转移。所以，中共中央在1928年3月10日发出的第三十七号通告中也说，中央“于秋收暴动后提出苏维埃政权”，是指成立苏维埃。

尽管9月决议案受到“左”倾关门主义和“城市中心论”的影响，譬如认为少数国民党左派分子，只是“革命的暂时的同道者”，成立苏维埃“首先应当在那些中心的地方如广州长沙等，当我们有决定的巩固的胜利的时候；当这些中心地点还没有被革命暴动占据以前，在小县城里面要坚决的拒绝组织苏维埃”②，但是，它毕竟标志着中国共产党开始明确提出建立苏维埃的问题。而中国共产党领导的各地工农武装起义的革命实践，冲破了“在小县城里面要坚决的拒绝组织苏维埃”的规定，早期的工农民主政权大多是在县一级建立的。

（一）广东海陆丰苏维埃政府

1927年11月中下旬，在广东海陆丰建立的苏维埃政府，是“中国第一个苏维埃”。海丰县与陆丰县位于广东东南部，属东江地区。

---

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，第370页，中共中央党校出版社，1989年。

② 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，第370—371页，中共中央党校出版社，1989年。

海丰县东邻陆丰县,两县南临南海的红海湾与碣石湾,西与惠阳,北与紫金、五华,东北与揭阳、普宁,东与惠来、潮阳(2003年划归汕头市,分设潮阳区和潮南区)县为邻。第一次国内革命战争时期,在彭湃的领导下,这里的农民运动即蓬勃发展。1926年4月底,海丰有乡农民协会660个,会员194411人;陆丰有乡农民协会510个,会员65000人①。在打倒土豪劣绅、反对贪官污吏的斗争中,农民协会权力日益扩大,在海丰,已不是第二政府,"而是唯一的政府";在陆丰,农民协会的权力虽不及海丰那么大,"也有权过问一切"。可见,海陆丰地区的农民运动在全国是最为发达的。继蒋介石在上海发动"四一二"政变后,紧接着,广东发生"四一五"政变,其时,由于国共合作尚未彻底破裂,中共中央还要求拥护武汉国民政府,加上对斗争性质认识的局限,海陆丰地委曾以"救党"、"讨蒋"的名义,于4月30日深夜发动领导了武装起义,并在5月1日建立了两县临时人民政府,各区也成立了自治委员会。这些县、区级政府委员是由各界人民联合会协商推选的,还不是民选的工农政府。5月9日下午,惠州国民党右派驻军18师师长胡谦派刘炳粹团进占海丰县城。5月13日左右,陆丰县城也被敌军占领。农军撤往五华,后又转战湘赣。中共海陆丰地委则领导了农民的抗租抗税斗争。

正当海陆丰抗租斗争处于高潮之时,汪精卫在武汉发动了"七一五"政变。之后,中国共产党领导了八一南昌起义,召开了八七会议。八七会议确定了土地革命和武装反抗国民党反动派的方针。中共中央任命张太雷为广东省委书记。8月20日,原广东特委改组为中共广东省委。省委作的《关于暴动后各县工作大纲(决议案)》提出在政权方面的工作任务有:根本铲除封建势力,建立工农独裁民主政府,乡农民协会为乡村政府,区农民协会为区政府。8月下旬,中共海陆丰地委收到并学习了中共中央关于秋收起义的计划及中共广东省委《暴动后各县工作大纲》等文件,进一步明确了方向。同时,广东省委又派特派员黄雍到海陆丰,组织暴动委员会,指挥武装斗

① 参见《广东农民运动资料选编》,第408页,人民出版社,1986年。

争。在地委和暴动委员会领导下,两县组建了工农讨逆军(即农军)。9月8日,陆丰农军收复陆丰城。17日,海丰农军收复海丰城。进城后即宣告成立陆丰、海丰县临时革命政府,并宣布区、乡农民协会接管区、乡政权,成立区、乡政府。此次建立的两县各级政府,公开表明是中国共产党领导下的工农专政政权。根据中共中央6月修改的党章,中共海陆丰地委改称县委。25日,由于国民党军队的反扑,两县革命力量撤往农村。

10月初,南昌起义军南下广东,在攻占潮州、汕头后不久被国民党军队击败。其中第十一军第二十四师第七十团和第四军余部一千余人,在第七十团团长董朗率领下转移到海丰县,后改编为工农革命军第二师第四团,以后改称工农红军第二师第四团。10月下旬,二师扩编为四、五两团,海陆丰农军被编入第五团,此外,农军还组建了另外两个团队,三百二十余人。这时,农民革命武装力量较前发展壮大了。

中共中央南方局和中共广东省委学习了中共中央关于组织湘、鄂、粤、赣四省农民秋收起义的决议,决定在东江地区再次发动和组织农民起义,建立工农革命政权。在东江特委书记彭湃的直接指挥下,11月1日凌晨,以红二师为骨干力量的起义军攻占海丰县城。5日,红二师第四团的一个营又在农军的配合下攻占了陆丰县城。起义胜利后,13—16日,彭湃主持召开了陆丰县第一次工农兵代表大会,民主选举了陆丰县苏维埃政府,张威等15人被选为县苏维埃政府主席团执行委员。之后,彭湃又前往海丰县,18—21日,他在海丰县红宫主持召开海丰县第一次工农兵代表大会,民主选举了杨望、陈舜仪等13人为县苏维埃政府执行委员,选出林彬等14人为县苏维埃政府裁判委员会委员。

陆丰、海丰县工农兵代表大会的代表是经过民主选举产生的,“全县代表人数定三百余人,农民代表占百分之六十,工人代表占百分之三十,兵士占百分之十(但汕尾市苏维埃政府则工人代表占百

分之六十,农民占百分之三十,兵士占百分之十)"①。海陆丰苏维埃政权仅仅存在了4个月,但是,它是中国共产党建政史上出现的经过民主选举产生的第一个苏维埃政权。中国第一个苏维埃政府诞生在大革命时期农民运动最发达的广东东江地区,证明农民阶级的支持是中国共产党建政成功的一个重要原因。

(二)茶陵县工农兵政府

1927年11月28日,工农革命军在湖南茶陵县建立了工农兵政府,这是中国共产党在湘赣边界成立的第一个县级革命政权,也是中国共产党建政史上较早的一次尝试。茶陵县位于湘赣边的湖南省东部,大革命时期那里曾建立了由杨孔万任书记的中国共产党组织,建立过农民协会,领导农民进行了清算土豪的斗争。大革命失败后,茶陵被罗定率领的地方反动武装占领,共产党的组织和工会、农会积极分子撤出了县城,继续进行着反对豪绅地主和国民党反动派的武装斗争。

1927年9月9日,毛泽东领导的湘赣边界秋收起义正式爆发。起义队伍在会攻长沙的过程中受阻,19日,任前敌委员会书记的毛泽东在浏阳县东南的文家市召开紧急会议,经激烈争论,否定了"取浏阳直攻长沙"的原计划方案,决定率工农革命军南下转移。29日,在江西永新县三湾村,前委决定对部队进行改编,把原有的一个师缩编为一个团,并且在部队建立了党的各级组织和党代表制度。10月3日,部队来到江西宁冈县(2000年并入井冈山市)的古城,毛泽东又主持召开前委扩大会议,会议决定在以宁冈为中心的罗霄山脉中段即井冈山地区建立根据地,对当地袁文才、王佐领导的农民自卫军实行团结改造的方针。有着被豪绅地主霸妻杀母深仇大恨的袁文才,1926年10月已在中共宁冈党组织的争取下,同意将其部属改编成为宁冈农民自卫军,在茅坪一带活动。10月6日,毛泽东在宁冈大仓会见袁文才,消除了袁的疑虑,袁不仅送给部队七八百块银元,

---

① 罗浮:《中国第一个苏维埃——海陆丰工农兵的大暴动》,《布尔塞维克》第1卷第8期,1927年12月21日。

而且表示欢迎部队到井冈山落脚。7 日，部队到达宁冈县茅坪，在茅坪设立了留守处和后方医院。部队从茅坪出发，到达湖南酃县（今炎陵县）水口时，毛泽东与中共酃县临时支部书记周里取得联系，并派周里到茶陵县了解敌情。周里探悉到，茶陵一带只有罗定率领的地方反动武装驻守，该部一千余人正从茶陵兵分两路进攻酃县。前委遂决定乘敌在湘赣边空虚之机，兵分两路进行游击战争，其中的一路由一营营长黄子吉和党代表宛希先率领二、三连，由水口绕道茶陵西南方的安仁县再进攻茶陵。中旬，该部从水口出发，占领了安仁县城，打击了土豪劣绅。21 日，部队攻进茶陵县城，逮捕了县长和国民党县党部书记，释放了关押在监狱里的革命群众，张贴布告、标语，号召群众推翻反动政权，进行土地革命，建立革命政权。当天，部队即撤离茶陵，向宁冈方向前进，后与毛泽东等率领的另一路军在大井会合。

由于湖南军阀率部参加支持广东军阀张发奎对广西军阀李济深的战争，前委决定利用湘赣边敌军空虚之机，第二次攻打茶陵。11 月 16 日，毛泽东对开赴到宁冈大陇的团部特务连和三营战士讲话，作了攻打茶陵的战前动员。在团长陈浩、一营党代表宛希先的率领下，部队经睦村、坑口，于 18 日晨到茶陵城，茶陵地主武装"挨户团"不战而逃。工农革命军占领茶陵后，曾派谭梓生任茶陵县县长，当时的县政府没有经验，仍然沿用旧政府的一些做法，压抑了群众的革命热情。一营党代表宛希先给毛泽东写信反映了上述情况，毛泽东在回信中指出："派县长是不对的，不能按国民党那一套办，要成立工农兵政府，要保护商店，保护邮局，保护学校，保护医院。"①按照毛泽东的指示，11 月 28 日撤销了茶陵县政府，成立了茶陵县工农兵政府。县工会主席谭震林作为工人代表，农民代表是茶陵县委的李炳荣，士兵代表是陈士榘，谭震林被推选为政府主席，同时，也重建了中共茶陵县委，陈韶任书记。建立了茶陵游击队，谭家述任队长。

县工农兵政府成立以后，组织了农会、工会、妇女会，领导和发动

---

① 谭震林：《打下茶陵之后》，转引自余伯流、夏道汉：《井冈山革命根据地研究》，第 123 页，江西人民出版社，1987 年。

群众开展了打倒土豪劣绅的暴动,全县掀起革命高潮。湖南军阀在粤桂军阀混战结束后,即刻调兵茶陵。12 月 25 日,吴尚第八军的一个团进攻茶陵。工农革命军仅有两个营的兵力迎战敌军,在敌强我弱的情况下,工农革命军主动撤出战斗。28 日,转移返回宁冈砻市。茶陵县工农兵政府虽然存在不及一月(1927 年 11 月 28 日至 12 月 25 日),但它毕竟是湘赣地区建立的第一个县级工农兵政权,为后来湘赣乃至全国县级工农兵政权的建立提供了宝贵的经验,并为湘赣边界苏维埃政权的建立奠定了基础。

(三)黄安县工农民主政府

在中共湖北省委指导下,在中共鄂东特委和中共黄安(今红安)、麻城县委领导下,两县农民自卫军和义勇队举行黄麻起义后,于 1927 年 11 月 18 日建立了黄安县工农民主政府。

黄安、麻城两县,位于湖北省东北部,北与河南省相接,东与安徽省相邻,北靠大别山,南望长江水。这里不仅具有重要的军事战略地位,而且是早年许多优秀的中国共产党人活动的地区。董必武、陈潭秋作为湖北省出席中国共产党第一次全国代表大会的代表,回到武汉后曾积极传播马列主义,大力培养各县青年学生入党,其中不乏黄安、麻城籍的学生。这些共产党员在发动武装起义、建立农民政权、发动土地革命诸方面发挥了无产阶级先锋队的领导作用。1923 年冬,成立了中国共产党黄安工作组。1924 年,成立了中国共产党麻城工作组。1925 年秋、冬,两县分别成立了中国共产党特别支部。在中国共产党的领导下,两县成为湖北省和全国农民运动蓬勃发展的地区。这里曾创办了不少农民夜校,并成立了许多农民协会。在中国共产党和农民协会的领导下,大革命时期,两县曾打倒土豪劣绅,惩办恶霸,清算神权,减租减息,建立整顿并发展农民自卫队。1927 年 2 月下旬,黄安县召开了第一次农民代表大会,成立了县农民协会。同年初,麻城县也成立了农民协会筹备处。农民运动的发展壮大,使黄麻地区的一些土豪劣绅纷纷外逃到邻省河南光山县新集(今新县),并勾结当地反动武装组织,于 1927 年 4 月底向麻城县反扑,麻城县委和县农民协会动员并组织县农民自卫队、警备队和城

关革命群众坚守县城。剿匪斗争使两县党委进一步认识到掌握武装的重要性,湖北省委也指示各地要尽快建立农民自卫军。这样,麻城县委把剿匪斗争中建立的农民敢死队编成县农民自卫军,黄安县委也加强了原有县农民自卫军。农民自卫军成为发动黄麻起义、建立农民政府的骨干力量。

"七一五"政变后,两县成为国民党反动派"血洗"的重点,国民党第三十军魏益三部被派到黄麻地区,与还乡的豪绅地主勾结,与河南光山县南部反动武装"红枪会"联手,对黄麻地区"清剿"。黄安县委迁到了七里坪,麻城县委转移到乘马岗,继续领导两县人民坚持斗争。为了与省委取得联系,得到省委的指示,黄安县委曾派郑位三、陈定侯等前往武汉,找到了长江局负责人罗亦农等,了解了八七会议精神,传阅了八七会议通过的《中国共产党中央执行委员会告全党党员书》、《最近农民斗争的议决案》、中央临时的政治局通告、鄂南秋收暴动计划。罗亦农指出,在全国,湖南的革命运动搞得最好,湖北应该赶上去,要根据鄂南计划,返回黄安组织暴动。

黄安县委负责同志听取郑、陈等同志的汇报后,在七里坪文昌宫召开会议,传达了八七会议精神,宣读了湖北省委拟定的暴动计划,认真讨论以后,拟定了两个文件,其一是转达省委关于组织武装暴动的指示,其二是黄安县委的暴动计划。其主要内容有:恢复各区乡的防务会,作为公开领导起义的机构,为起义做好物质准备等。麻城县委也在邱家畈召开会议,传达了八七会议精神和省委暴动计划,决定扩大农民武装,与黄安县联合举行秋收暴动。9 月、10 月间,党在黄麻地区多次召开群众大会,宣讲八七会议精神,讨伐国民党反动派叛变革命的罪行,提出实行土地革命的任务,在黄麻起义前举行了九月暴动。由于两县县委没能及时建立革命军队,建立农民政权,暴动受到魏益三部的反扑。

黄安、麻城两县县委向省委汇报了九月暴动的情况,鉴于两县具有较好的群众基础,并发展了一定武装力量,省委决定发动更大规模的武装起义,并派王志仁、吴光浩、刘镇一等政治、军事干部到两县,于 10 月建立了中共鄂东特委和鄂东革命委员会,指导黄安、麻城等

县的工作。同时，任命潘忠汝为黄安县农民自卫军大队长，吴光浩为麻城县农民自卫军大队长。11月3日，特委在黄安县七里坪文昌宫召开两县党的活动分子会议，传达了省委指示信的精神，总结了九月暴动没在暴动后建立革命军队和政权，以致被敌人各个击破的教训，分析了敌我双方的力量，决定武装夺取黄安县城，建立革命政权和军队，并制定了暴动计划，部署了准备工作，将农民自卫军编成营、连、排、班等，成立了起义总指挥部，设在黄安县七里坪，潘忠汝任总指挥。这次暴动建立工农革命政权的目的非常明确，这在当时一首民歌中也有体现："暴动暴动！天下归工农，再不当牛马，要做主人翁！"①

11月13日清晨，指挥部获悉，原驻黄安县城的国民党三十军一个团，将窜回县城，决定调整原有战斗部署，立即实施暴动计划，夺取黄安县城。根据指挥部的指示，由12名农民自卫队员组成的尖刀班于晌午到达黄安城外，混进了县城。吴光浩率领70多个勇敢精明的青年，组成攻城突击队。两县的农民自卫军和农民义勇队两万余人作为攻城主力部队，集结到了七里坪，于傍晚出发直奔县城。14日凌晨，尖刀班在城里开枪了，总指挥潘忠汝下令总攻开始。吴光浩带领突击队员攀上西北城墙，与尖刀班会师，砍死守北门的匪兵，打开城门，活捉了伪县长贺守忠等，伪警察局的警察被迫缴枪，起义军占领了黄安县城。

11月18日，在城南教场岗举行庆祝黄安县工农民主政府成立大会，工农民主政府主席曹学楷宣告："黄安县工农民主政府正式成立了！"王秀松、吴先筹、陈定侯、戴秀伦、田开寿等9名委员正式就职。工农民主政府主席曹学楷宣读了《黄安县工农民主政府施政纲领》、大会《通电》和《告民众书》。司法委员田开寿宣读《黄安县工农民主政府布告》，贺守忠等被判处死刑。接着，特委召开庆祝中国工农革命军鄂东军建军大会，并举行了阅兵式。特委负责人宣布，将两县农民自卫军改编为工农革命军鄂东军。

黄麻起义胜利后，黄安工农民主政权的成立、鄂东军的建立，不仅

① 《黄麻起义》编写组：《黄麻起义》，第79页，湖北人民出版社，1978年。

推动了两县土地革命的进行,还影响到豫南地区。黄安县大多数区、乡,先后都建立了农民革命政权,在鄂东军的支援下,南乡的农民群众纷纷捉获土豪劣绅,没收地主的财产。麻城县也掀起土地革命的高潮。受骗参加河南光山县南部"红枪会"的贫苦农民派代表到黄安,表示愿意接受农民协会的领导,并要求特委派人指导他们那里的斗争。

国民党反动派对黄安县"组织工农政府,大倡土地革命……贫苦农工附从者已达万人"的局势极度恐慌。11 月 27 日,黄安反动势力勾结国民党第三十军独立旅秦进忠部,进犯黄安县城,在工农民主政府的领导下,工农武装英勇抗击,敌人阴谋未能得逞。12 月 5 日夜,国民党任应岐部的一个师,又突袭黄安县城。由于敌我力量对比悬殊,敌人攻入城内,总指挥潘忠汝掩护部队突围,光荣牺牲。12 月下旬,党组织、工农民主政府、鄂东工农革命军的领导人戴克敏、曹学楷、吴光浩等在黄安县北乡木城寨召开会议,决定将大部力量转移到敌人后方开展游击战。于是,鄂东革命军 72 人,佩戴 53 支长短枪,向南转移到黄陂县(今武汉市黄陂区)北部的木兰山区,成立了中国工农革命军第七军,吴光浩任军长,戴克敏任党代表,汪奠川任参谋长,在那里进行游击战。黄安工农民主政权虽然仅存在了 21 天,但它是建立在鄂豫皖边区的第一个工农民主政权,建政的同时还建立了边区的第一支革命军队,领导了那里的土地革命,扩大了党在群众中的影响,为鄂豫皖边区(省)苏维埃政府的建立开了先声。

(四)广州苏维埃政府

1927 年 12 月 11 日,张太雷、叶剑英等领导发动了广州起义后,建立了广州苏维埃政府。广州起义的发动与广州苏维埃政权的建立,是在中共中央八七会议精神的指导下,在中共广东省委的直接领导下,经过周密准备而进行的。

大革命时期,广州作为革命中心,中国共产党在这里发挥了重大作用,领导和发动了工农运动。"四一二"政变后的第三天,发生了"四一五"政变,国民党反动派对共产党员和革命群众进行了血腥屠杀。"四一二"政变后,中共广东区委即认识到广东的国民党右派必然很快叛变革命,遂决定于 5 月初举行全省总起义,并决定分派特派

员到各地去指挥，然而大部分特派员还没有出发，就发生了"四一五"政变。政变后，广州工人阶级在4月、6月仍举行过大规模的罢工斗争。与此同时，中共中央对广东省委的工作高度重视，曾派张太雷、罗绮园等人回广东工作，并指定张太雷任广东省委书记；组建了中共中央南方局，内设军事委员会，管理广东等地的特别支部；对广东暴动的计划和准备工作，经常进行指导。8月20日，张太雷等在香港召开中共广东省委会议，传达了中共中央八七会议的精神，并通过《拥护中央紧急会议之决议》，制定了广州暴动计划。22日，张太雷向中央常委进行了报告。9月，中共中央多次向广东省委致函，表示同意省委的暴动计划。由于南昌起义军在潮汕的失败，10月12日中共中央向广东省委指示，停止广州暴动计划，省委在广州一度主要发动工人进行经济、政治斗争。11月9日，在上海举行中共中央政治局扩大会议，张太雷参会。中央在研究广东省委暴动计划后，决定另行起草一个关于广州暴动的计划。17日，爆发了粤桂军阀争夺广东地盘的粤桂战争。当天，中共中央常委会通过《广东工作计划决议案》，决定举行广州起义。18日，中共广东省委以广州工人代表会的名义召开群众大会，作出推翻国民党当局反动统治，建立工农兵革命政府，保障工人利益，进行土地革命等项决议。25日，广东省委发出通告，号召工农兵联合起来夺取广东政权。

11月26日，中共广东省委在广州开会，讨论中央指示，决定立即暴动，并决定做好筹备工人总同盟罢工、组织工人赤卫队、策反张发奎的粤军、发动市郊农民暴动诸方面的准备工作。后来，中共广东省委又成立了革命军事委员会，这是起义的总指挥机关，由张太雷任总指挥，由徐光英制定军事计划。省委军委还派聂荣臻等人参加起义的准备工作。28日，省委发布《中国共产党广东省委员会号召暴动宣言》，确立了广州暴动的政纲，号召工人、农民、兵士"打倒反革命的国民党"，"准备为广州苏维埃而战争"[1]。省委组织了武装力

---

① 中共中央党史资料征集委员会、中共广东省委党史资料征集委员会、广东革命历史博物馆编：《广州起义》，第92、93页，中共党史资料出版社，1988年。

量,给叶剑英曾任团长的粤军第四军军官教导团送去《红旗》与《工农小报》等中共广东省委、广州市委出版的刊物,供进步官兵传阅,发展共产党员,秘密召开讨论起义问题的党员会议;对由共产党员张诗教任副团长的警卫团,派去陶铸等共产党员做工作;成立工人赤卫队总指挥部,由周文雍任总指挥,赤卫队近三千人,分为7个联队、2个敢死连,还有消息局和汽车队;召开工人代表会,讨论选举苏维埃问题,将工人代表会分为6区,由6个区的委员会主任组成广州工人代表大会常务委员会。在广州起义前一周,工人代表会召开两次会议,第一次会议讨论了总同盟罢工的问题,第二次会议讨论了选举苏维埃的问题。此外,省委在培训起义干部、翻印与出版进步刊物、加强党的基层领导、安排各地起义等方面也做好了准备。

起义原定12月12日举行,由于10日汪精卫发出"蒸电",要求张发奎等坚决反共,张发奎等作出屠杀广州革命分子的决议,省委遂决定于11日提前起义。凌晨2点,张太雷、叶挺、徐光英、周文雍、恽代英等来到教导团驻地,任命了各营营长,处死了原团代理团长朱勉芳,逮捕了几十个反动军官。3点30分,集合全团官兵誓师,由张太雷、叶挺进行起义动员,公布了"暴动"和"夺取政权"的口号,处决了反动军官,正式宣告广州起义。教导团兵分东、中、北三路,分别解决了步兵团、炮兵团,攻占了公安局和保安大队部,占据了省长公署和观音山。警卫团第三营负责进攻第四军司令部、军械库及第十二师后方留守处。工人赤卫队各联队和敢死连则配合教导团各路作战。市郊西村的农民赤卫军,芳村、花地的农军支援了工人和教导团,南海县(今佛山市南海区)农军也举行起义,广九铁路沿线的农军破坏铁路以阻挡国民党运兵救援广州。起义军占领了广州大部市区。6点,在公安局内宣布成立广州苏维埃政府。

广州苏维埃政府分设肃清反革命、劳动、军事、教育、司法委员会,财政、秘书、红军编导处,粮食、救伤、宣传、交通、运输队。政府主席苏兆征(未到职,由张太雷代理),人民内务兼人民外交委员黄平,人民肃清反革命委员杨殷,人民土地委员彭湃(时任海陆丰苏维埃主席,由赵自选代理),人民劳动委员周文雍,人民司法委员陈郁,人

民经济委员何来，人民海陆军委员张太雷，秘书长恽代英，工农红军总司令叶挺，工农红军总参谋徐光英。7点，广州苏维埃政府召开第一次会议，会上通过并颁布了《广州苏维埃政府告民众》书，提出"一切工人、农民、士兵应该选举出席苏维埃大会的代表，以便参加选举苏维埃政府委员"，要求全广东农民"即刻暴动起来"，"组织乡村苏维埃政府"，公布了7条保护工人阶级利益的法规；通过了《广州苏维埃宣言》，宣言公布了广州苏维埃政府第一次会议通过的10项决议，其中第一项是"广州一切政权属于工人、农民、兵士"①，充分体现了苏维埃政府的性质。广州苏维埃政府（1927年12月11—13日）在它存在的短短不到3天的时间内，还向前来领枪的工人、农民、革命群众发放收缴的枪支，组织广州苏维埃宣传队，在街头张贴标语、印发传单，向商人发布了借取粮食等物的命令，发表了《广州苏维埃革命纪实》、《广州苏维埃追悼死难烈士宣言》，编印了《红旗》日报，出版了《红旗》号外。

广州苏维埃政府是第二次国内革命战争时期，中国共产党在城市建立的第一个工农民主政权。它的成立，震惊了帝国主义和国民党反动派，在英、法、日、美的支持下，张发奎等调国民党第五军于13日早8点四面包围了广州。起义军民虽经流血拼搏，终因寡不敌众而失败。撤出广州的工农红军一部分向东江转移到海丰，为创建东江革命根据地作出了贡献；一部分退向北江，在韶关一带与朱德、陈毅的部队会合，以后到了井冈山；还有一些起义者到了香港，以后到了广西，参加了左右江起义。

（五）湘赣边界工农兵苏维埃政府

继茶陵县工农兵政府成立以后，湘赣地区在1928年初又先后建立了遂川县工农兵政府、万安县工农兵苏维埃人民委员会、宁冈县工农兵政府，初步建立了井冈山革命根据地。在此基础上，1928年5

① 中共中央党史资料征集委员会、中共广东省委党史资料征集委员会、广东革命历史博物馆编：《广州起义》，第120、121、123页，中共党史资料出版社，1988年。

月下旬成立了湘赣边界工农兵苏维埃政府。湘赣边界工农兵苏维埃政府是中国共产党建政以后,建立的第一个区域性政权。

1928 年 1 月 5 日,遂川县工农兵苏维埃政府成立。1927 年 12 月底,工农革命军由茶陵撤回宁冈。1928 年 1 月 4 日,毛泽东、张子清率领工农革命军从宁冈砻市出发,向东南经茅坪、茨坪、下庄、黄坳等地,径直奔往遂川地主武装头子萧家璧盘踞的大坑,大败萧家璧。1 月 5 日,工农革命军胜利占领遂川县城。在毛泽东的指导帮助下,建立了中共遂川县委、遂川县工农兵苏维埃政府、遂川县赤卫队。

1928 年 1 月 9 日,万安县苏维埃政府成立。万安位于赣江上游,北有吉安,南有赣州,战略地位非常重要。大革命失败后,万安县委与江西省委失掉联系,直到 1927 年 10 月,与省委联系上的同志才带回八七会议决议和省委关于秋收暴动的计划。万安县委立即在罗塘至善小学召开县第二次党代表大会,传达了八七会议和省委指示精神,并对发动暴动、攻打县城、武器与经费问题进行了讨论。会后,县委书记张世熙在横路召开了全县各地代表八百余人的动员大会,就攻打县城、建立人民政权等作了动员。此后各地赶造并收缴了一些武器。月底,万安县委又在罗塘村北召开全县党的活动分子会议,省委、赣西特委和长江局的代表也都出席了会议。会议决定,成立赣西特委领导下的"万安县行动委员会",作为暴动的总指挥机关,由省委特派员曾天宇任委员长,由曾天宇和张世熙、萧素民组成参谋部,负责部署攻城有关事宜,并把全县武装力量分编为 3 个纵队。11 月 7 日,全县各区分别召开大会,党团组织负责人又作了号召群众暴动,建立苏维埃政权的政治动员。此后,万安农民武装先后于 11 月 19 日、12 月 15 日、12 月 29 日、1928 年 1 月 8 日,共 4 次攻打万安县城。第四次攻城前,还与毛泽东率领的工农革命军联合行动。万安农民武装兵分四路猛攻县城,守敌在强大的攻势之下弃城分水陆两路向赣州逃跑,农民武装占领县城。9 日,在万安县城东湖洲上召开庆祝大会。大会主席团由曾天宇、张世熙等人组成,省委宣传部长王维宪、湘赣边特委的何长工也参加了大会。大会宣布,成立万安县苏维埃政府,选举原县农协委员长刘光万为主席。万安县苏维埃政府

由人民委员会7人组成，其中工人2人，农民2人，士兵1人，知识分子2人。人民委员会下设土地、军事、交通、建设、财政、教育、惩办反革命委员会和粮食管理、清查逆产临时委员会。其职员均为共产党员，其工作均由中国共产党决定或指示。其政纲共28条，主要内容有：没收地主土地分配给佃农、雇农，废除债务；取消苛捐杂税、厘金，实行累进率之土地税；没收教堂财产，废除不平等条约，否认外债；成立工农银行、合作社；工人实行8小时工作制；对儿童进行教育及补助成年教育等①。从人民委员会的阶级构成及苏维埃政府的政纲，可知万安县苏维埃政府是代表工人、农民、士兵利益的，是中国共产党领导下的工农兵苏维埃政府。

万安县苏维埃政府的建立，动摇了江西国民党的反动统治，国民党分别调动方鼎英部从赣州北上，第二十七师杨如轩部第八十一团和第七十九团的一部分从吉安南下，两路围攻万安。26日，万安县委和县苏维埃政府撤出县城，转移到卢源洞的龙下和百嘉的蒙塘，继续坚持斗争。27日，敌军攻占县城。万安县苏维埃政府（1928年1月9—26日）虽然仅存在了18天，但它"是江西第一个苏维埃，为江西革命开辟了一个新的局面——苏维埃革命的局面"②。万安苏维埃政府的建立，是在中共江西省委、赣西特委、万安县委的领导下，与工农革命军进行了战略与策略的配合，经过动员发动群众，筹措制造武器，坚持不懈、反复多次的斗争，才获得成功的。它的建立推进了湘赣边界工农民主政权的建立进程。

1928年2月21日，宁冈县工农兵政府成立。1月下旬，在国民党军杨如轩部第八十一团和第七十九团的一个营进攻万安的同时，第七十九团的另一个营占领了宁冈县县城——新城。新城位于东北

---

① 参见《万安工农斗争及一九二七年十月至一九二八年三月大暴动经过情形——张世熙一九二八年七月在苏联莫斯科第六次共产国际会议上的讲话》，江西省文化厅文物处等编：《秋收起义在江西》，第94、97、98页，文物出版社，1993年。

② 《江西工农革命的纪录》，江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室选编：《中央革命根据地史料选编》中册，第31页，江西人民出版社，1982年。

部的永新、西南部的砻市、南部的茅坪之中心,战略位置非常重要。2月4日,毛泽东率领工农革命军第一团从遂川回师宁冈,在茅坪与袁文才、王佐所在的第二团会合。17日,前委在茅坪攀龙书院开会,决定以两团优势兵力,三面包围新城。18日清晨,攻打南门的第一团第三营向敌人发动突然袭击,进攻东门的第一团第一营和攻打北门的教导队及第三营一部也先后发起进攻,东门先被攻破,南、北两门也相继被攻破。下午2时战斗结束,不仅全歼敌军一个营,还活捉了县长张开阳。21日,在砻市工农革命军和宁冈群众集会,热烈庆祝新城之战的胜利,同时宣布,宁冈县工农兵政府成立。

在茶陵、遂川、万安、宁冈诸县工农兵政府成立的基础上,以宁冈为中心的井冈山革命根据地初步建立。5月20日至22日,在宁冈茅坪召开了中共湘赣边界第一次代表大会,选举了湘赣边界特别委员会,毛泽东任书记,并且在茅坪仓坪村成立了湘赣边界工农兵苏维埃政府,袁文才任主席,谭震林负责土地部,张子清负责军事部,余贲民负责财政部,邓允庭分管政法部,宋乔生和毛科文分管工农运动委员会,萧子南和刘珍分管青年委员会,吴仲莲和彭儒分管妇女委员会。湘赣边界工农兵政府是中国共产党建政以来成立的第一个区域性政权。以后,中国共产党在"六大"精神指引下,加快了建政区域化的进程。

(六)琼崖苏维埃政府

1926年6月,中共琼崖地委成立。大革命时期,海南岛地区的农民运动蓬勃发展。"四一二"政变后,1927年4月21日,海口、府城也发生政变,驻琼国民党军第三十三团在团长黄镇球、参谋长叶肇等率领下,血洗海口。琼崖地委撤到农村活动。6月,为了加强对琼崖地区革命斗争的领导,中共广东省委将琼崖地委改为琼崖特委。在中共广东省委、琼崖特委的领导下,成立了琼山(今海口市琼山区)、文昌、琼东、乐会、万宁(1959年琼东、乐会、万宁三县合并,今为琼海市)、陵水、澄迈等县的县委和琼崖工农讨逆军(后改称工农革命军、工农红军),举行了农民武装暴动,先后在陵水、儋县(今儋州市)、乐会、琼东、万宁、定安等县建立了县、区、乡苏维埃政府,并于

1928 年 8 月 12 日成立了琼崖苏维埃政府。

八七会议召开以前,琼崖人民就开始尝试武装夺取政权。1927 年 7 月 18 日,陵水县的工农讨逆军利用国民党驻军调防的有利时机,与当地农民配合,攻下陵水县城,宣布成立县人民委员会。后因敌人反攻,工农讨逆军和县人民委员会于 25 日撤往农村。这是琼崖人民首次建立县级工农民主政权。

八七会议以后,中共广东省委为了响应中共中央在湘、粤、鄂、赣四省举行秋收暴动的号召,指示广东各地党组织,组织农民暴动,琼崖特委遂于 1927 年 9 月组织了全琼农民武装总暴动。总暴动中,儋县农民和讨逆军攻占儋县县城,成立了儋县临时革命政府,坚守县城 15 天。

全琼总暴动以后,琼崖工农讨逆军于 1927 年 11 月改称工农革命军,下分东、中、西三路。其中,东路总指挥部分管乐会、万宁、陵水、崖县(今三亚市)四县,东路工农革命军从 11 月 21 日至 1928 年 1 月 29 日,向陵水、崖县、万宁三县进攻,占领陵水县后,于 12 月中旬召开陵水县工农兵代表大会,成立了陵水县苏维埃政权。1928 年 1 月,特委书记王文明发动乐会县第四区群众,成立了乐会第四区苏维埃政府,以乐四区为中心的琼崖革命根据地初步形成。2 月,工农革命军根据中共中央的指示,改称琼崖工农红军。3 月中旬,国民党军第十师师长蔡廷锴率所部三个团和另一个独立团前往琼崖,对琼崖革命根据地进行第一次"围剿"。琼崖红军开展了反"围剿"斗争。此间,乐会、琼东、万宁、定安等县继续成立了县、区、乡苏维埃政府。8 月 12 日,中共琼崖特委在乐会县第四区高朗村举行琼崖第一次工农兵代表大会,成立了琼崖苏维埃政府,王文明被选为政府主席。琼崖苏维埃政府颁布了临时土地法、劳动法、苏维埃组织法以及保护工商业条例、惩治反革命条例、税收条例等法令。由于国民党军队的"围剿",12 月,琼崖苏维埃政府主席和红军东路指挥梁秉枢率领六百余人,转移到定安县南部的母瑞山区,继续坚持斗争。

大革命失败以后,到 1928 年底,中国共产党进行了早期建立政权的尝试。这些尝试主要是在党的"五大"、八七会议等精神的指导

下进行的。从政权建立的地区看，主要以一县一地为主；从政权的名称看，尚未完全统一；从政权存在的时间看，大多非常短暂；从政权机构设置与人员多少的组成看，也并不一致。尽管这些政权组织形式尚不完备，但毕竟是中国共产党独立建立政权的起步。

第二节　区域化苏维埃政权的建立

1929 年春到 1930 年秋，是区域化苏维埃政权建立阶段。这主要是由以下两个方面的原因促成的：

其一，在早期建立苏维埃政权尝试阶段，一些革命条件较好的地区，已经出现了区域性苏维埃政权，如 1928 年 5 月建立的湘赣边界工农兵苏维埃政府，1928 年 8 月建立的琼崖苏维埃政府。这些政权开了中国共产党建政史上建立区域性苏维埃政权的先声，代表了中国共产党建政由小到大，由点到面，由县到地区、到省、到全国的发展趋势，也为中共中央正确指导各地建政提供了宝贵的实践经验。正像 1929 年 6 月中国共产党六届二中全会所作《政治决议案》中指出的，"大革命失败已经两年，而广东江西湖北湖南各地还有苏维埃区域的存在"，"广大农民群众土地革命斗争仍在继续开展"①。

其二，在中国共产党"六大"和"六大"以后党的一系列通告、文件中，强调了建立苏维埃政权和扩大苏维埃区域的问题，指导了区域化苏维埃政权的建立。1928 年 6 月 18 日至 7 月 11 日，中国共产党第六次全国代表大会在莫斯科召开。大会以总结大革命失败以来的经验教训，制定党在新的历史时期的路线和政策为中心，通过了关于政治、苏维埃政权等方面的决议案。会议强调了建立苏维埃政权的重要性，即要完成反对帝国主义、反对封建主义的资产阶级民主革命，"必须用武装暴动革命的方法，推翻了帝国主义的统治和地主军阀及资产阶级国民党的政权，建立苏维埃的工农民权独裁制在无产

---

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 5 册，第 194 页，中共中央党校出版社，1990 年。

阶级的领导之下”，把建立工农兵代表会议（苏维埃）的政权，作为与驱逐帝国主义、推翻地主阶级私有土地制度并列的“第三个任务”①；规定了苏维埃政权的具体形式，在正式的苏维埃（代表会议）组成以前，最初的政权形式是临时的，即革命委员会，代表会议（苏维埃）是正式政府；指出了中国共产党与苏维埃政府之间的关系，即党随时随地都应做苏维埃思想上的领导者，同时应预防以党代苏维埃或以苏维埃代党的种种危险。大会通过的《苏维埃政权的组织问题决议案》，是中国共产党历史上第一次详尽阐述有关苏维埃问题的文件，涉及建立苏维埃政权的必要性，苏维埃政权的名称、任务、定义、机构设置与职责，苏维埃与党、工会、武装起义司令部以及革命军队的关系等方面的问题。就是说，“六大”把力争建立工农兵代表会议（苏维埃）的政权，作为当时革命的中心任务。同时，上述决议案在最后一条提出苏维埃区域的扩大问题，即“当地的革命委员会党部及苏维埃，务要尽力扩大自己的领土”，要扫除地方主义的偏见，“不仅自卫，且要进攻”，这“是苏维埃政权存在的唯一担保”②。这个问题的提出，对于以后苏维埃政权的区域化，无疑起了重要的指导作用。“六大”召开以后，从 1928 年底到 1929 年初，“六大”的精神逐步传达和贯彻到各地的党组织，使“六大”以后的两年成为区域化苏维埃政权建立阶段。

1929 年 6 月，中国共产党召开六届二中全会，会议共提出 15 项任务，其中之一是领导游击战争，扩大苏维埃区域与建立红军，即“党在苏维埃区域的策略，是要坚决实行党的土地政纲，以发动更广大的群众，扩大苏维埃区域，同时要用尽一切的可能来扩大红军的组织”③。

---

① 《政治议决案》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 4 册，第 299 页，中共中央党校出版社，1989 年。

② 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 4 册，第 412 页，中共中央党校出版社，1989 年。

③ 《政治决议案》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 5 册，第 200 页，中共中央党校出版社，1990 年。

地方区域化苏维埃政权的建立经过了在一省某个地区或几省相邻地区建立政权与建立特区(省)苏维埃政权两个时期。建立特区(省)苏维埃政权的工作一直持续到1936年,但自1930年9月中国共产党在上海召开六届三中全会提出建立苏维埃临时中央政府,中国共产党的建政即进入建立全国苏维埃政权阶段。也就是说,建立省苏维埃政权既是建立全国苏维埃政权的内容,又是地方苏维埃政权建设的任务。

一、前期区域化苏维埃政权的建立

这一时期,先后建立了湘鄂赣边革命委员会、信江苏维埃政府、左右江工农民主政权、闽西苏维埃政府、赣西南苏维埃政府、东江苏维埃政府、鄂豫皖边区苏维埃政府、湘鄂西联县苏维埃政府。

(一)湘鄂赣边革命委员会

"湘鄂赣边"是指:湘东地区,包括湖南的平江、浏阳、醴陵等地;鄂南地区,包括湖北的通城、鄂城(今鄂州市鄂城区)、崇阳、蒲圻(今赤壁市)、咸宁等地;赣西北地区,包括江西的修水、宜春、万载、瑞昌等县。大革命失败以后,1927年9月,这里的地方武装曾参加秋收起义,其中一部分武装跟随毛泽东上了井冈山,另一部分则留下来继续进行游击战争。湘东地区,1928年2月建立了游击总队。7月,湖南平江起义后,成立中国工农红军第五军,并建立平江县苏维埃政府。1929年9月,成立了湘鄂赣边革命委员会。它是省苏维埃政府成立前,该地区区域性的工农民主政权,领导了边境地区的反对帝国主义、反对国民党反动派的斗争,领导当地群众进行了土地革命。

1928年1月,在湖南岳阳成立了中共湘鄂赣边特委,中共中央派郭亮任特委书记,郭亮因叛徒出卖被捕后,中共湖南省委派滕代远接任。中央曾给三省省委写信,就党的领导、组织暴动、军队建设、建立苏维埃政权、土地革命、扩大区域等问题给予指示。指出:苏维埃政府应从速按照农民(自耕农、佃农、雇农、兵士及失业农民)之多少,"将土地重新分配"。在我们的势力所在地,"应赶快建设苏维埃政府",组织政府时,应注意代表的成分,尤其是在自耕农较多的地

方，要设法使贫农的代表占多数，使政权不致离开无产阶级的领导。乡苏维埃政府成立以后，须多召集群众会，“使苏维埃真正民主化”，在区乡苏维埃政权建立完成以后，可召集全县工农兵代表会议成立临时县苏维埃政府，“指挥全县暴动”。党的工作应做到深入而扩大的方面去。所谓深入，就是一方面要建设苏维埃政府，巩固乡村政权；一方面要重新分配土地，实行土地革命。所谓扩大，是因为平江的工作，无论做得怎样好，如果孤军奋斗，与邻近各县不发生密切关系，彼此不能互相策应，那是绝不会成功而且是非常危险的，中央决定“以平江的力量，去推动修、铜（修水、铜鼓）二县的工作”，此外，如长沙、浏阳、岳阳等县，也应设法联络，彼此互相帮助，为此以平江为中心力量，发动修、铜工作，“向四周邻县发动以形成湘赣边境的割据局面”①。在中共中央和省委的指导下，湘鄂赣边特委制定了工作大纲，提出边境岳阳、平江、浏阳、临湘、蒲圻、咸宁、通山、嘉鱼、铜鼓、修水等12县工作的重要方针，“是要用党的力量领导粤汉铁路工人及边境各县城市工人群众及广大的农民群众，经过艰苦的斗争，从斗争中建（健）全党及工农群众之组织，建设武装力量，深入乡村中没［收］土地，肃清封建关系，建设各县区乡苏维埃政权”②。

在中共湘鄂赣边特委书记滕代远的参与下，1928年7月19日，召开党员紧急会议，在时任国民党湖南独立第五师第三团第三营营长的中共地下党员黄公略暴露身份的紧迫关头，任国民党湖南独立第五师第一团团长的中共地下党员彭德怀提出发动武装起义，会上制定了起义的计划。21日，又召开党员会议，通过起义的政治纲领，其中第三条是建立工农兵政府。22日，第一团在平江宣布起义。上午11时，部队在东郊天岳书院广场上举行誓师大会，战士颈系红带，高呼为工人农民服务的革命口号。誓师大会后即向平江城进发，仅用两个小时就占领了平江全城。24日上午，召开士兵委员会联席会

---

① 《中央对于湘鄂赣总暴动和对平江问题的决议》，《平江起义》选编组：《平江起义》，第6、7页，中共中央党校出版社，1984年。

② 《湘鄂赣革命根据地文献资料》第1辑，第19—20页，人民出版社，1985年。

议，将起义部队改编成立中国工农红军第五军，辖第十三师一、四、七团，彭德怀当选为军长兼第十三师师长，滕代远为军代表兼第十三师党代表，邓萍任军委书记。下午，在月池塘召开庆祝起义胜利的群众大会，宣布成立工农红军第五军，成立平江工农苏维埃政府①。推选苏构堂为主席，并选出其余15名委员。滕代远作的报告谈到苏维埃政府的施政方针。彭德怀率领战士宣誓：拥护中国共产党的领导，为工农兵谋利益，实行土地革命，建立苏维埃政权，消灭地主武装，瓦解白军组织，推翻国民党政府，打倒国民党军阀，打倒帝国主义，为争取中国人民解放和中国革命的胜利，坚决战斗到底。之后，平江各区、乡村，也先后成立了苏维埃政权。由于湖南国民党政府调集军队进攻平江，30日，部队撤出平江县城。

红五军撤离平江县城以后，曾在县东部和江西修水县一带活动。8月上旬，在红五军帮助下，成立了修水县工农兵苏维埃政府。月底，在中共湖南省委指示下，红五军主力向浏阳、万载边界发展，并向井冈山靠拢，因在万载受到敌人袭击，又返回平江、修水、铜鼓边界休整。9月17日，在铜鼓的幽居镇召开平江、浏阳、修水、铜鼓、武宁等县党的负责人和军委联席会议，决定恢复年初被破坏的中共湘鄂赣边特委，滕代远任书记。会议特别强调，边区各县要在党的领导下，坚决实行工农兵苏维埃政权的政纲。后又将红五军与平浏修铜游击队混合编成5个纵队。12月上旬，彭德怀、滕代远等率红五军第四、五纵队开赴井冈山，11日与朱德、毛泽东率领的红四军在井冈山宁冈会师。红五军第一、二、三纵队留在湘鄂赣边区，在黄公略率领下继续坚持斗争。

由于特委书记滕代远、常委彭德怀已赴井冈山，常委王首道兼任了浏阳县委书记，所以中共湖南省委决定改组边区特委。1929年4月12日，改组后的中共湘鄂赣边境特委在平江县东乡八区成立，由王首道任特委书记。同时，成立了边境暴动委员会，作为边境具有统

---

① 参见彭德怀：《开赴平江》，《平江起义》选编组：《平江起义》，第218页，中共中央党校出版社，1984年。

一政权性质的组织，由赖汝樵任主席。留下的红五军3个纵队改编为湘鄂赣边境支队，黄公略任支队长。中共湖南省委曾派出巡视员应青，并据应青的报告于8月3日通过《湖南省委关于湘鄂赣边境目前工作的决议案》，就苏维埃政权的选举、与党的关系、苏维埃改造的任务、土地、经济、法纪、赤卫队诸方面的问题，对中共湘鄂赣边境特委的工作进行了针对性较强的指导。中共湖北省委也先后派出巡视员曹大骏、吴致民，对鄂东地区的革命斗争给予指导。在省委和边境特委的指导下，9月20日成立了湘鄂赣边革命委员会。该委员会先后于9月20日发布《湘鄂赣边革命委员会宣言》，于10月2日发布《湘鄂赣边革命委员会革命政纲》和《湘鄂赣边革命委员会布告》，在政纲的第11条明确提出“推翻国民党统治，建立工农兵代表会议——苏维埃政府”的政治主张。

在中共湘鄂赣边境特委和湘鄂赣边革命委员会的统一领导下，这个地区的革命斗争进行得红红火火。1930年5月，召开边境各县苏维埃区域及民众团体大会，成立了湘鄂赣边境工农兵暴动委员会，作为指挥各县暴动和边境最高临时政权机关，指挥各县在斗争中建立各级苏维埃政府，准备在最短时间建立湘鄂赣边境苏维埃政府，同时通过了《暂行湘鄂赣边境工农兵苏维埃政府组织法》，作为各县建立苏维埃政府之基本法则，在政纲的第11条提出“扩大苏维埃区域，巩固无产阶级在苏维埃政权中的领导权”①。

（二）信江苏维埃政府

信江苏维埃政府于1929年10月建立，辖区包括江西东北部信江流域的弋阳、横峰、上饶、贵溪、余江，乐安江流域的乐平、德兴、万年等地。后来成立赣东北苏维埃政府时，辖区还扩大到包括鄱阳湖在内的整个赣东北地区。信江苏维埃政府是在以方志敏为代理书记的中共信江特委领导下建立的，并且在深入开展土地革命和苏维埃政权建设等方面取得很大成绩，成为区域化苏维埃的一个典范，它是在弋阳、横峰、贵溪、德兴四县建立苏维埃政权的基础上建立的。

---

① 《湘鄂赣革命根据地文献资料》第1辑，第338页，人民出版社，1985年。

大革命时期,赣东北地区的一些县即建立了中国共产党的组织,并且有农民自卫武装,开展了农民运动。大革命失败以后,曾在吉安地区领导过农民运动的方志敏秘密返回家乡弋阳,曾在大革命期间领导弋阳农民运动的邵式平和参加过南昌起义的横峰人黄道也潜回弋横地区,与当地党的一些骨干分子联系。他们在得知八七会议精神后,深受鼓舞,于 1927 年 9 月下旬成立中共弋阳区委,方志敏任书记。10 月底,在弋阳区委领导下,弋阳九区三千多名农民举行暴动。暴动取胜后,方志敏来到横峰县,任中共横峰区委书记,黄道任弋阳区委书记。在横峰、弋阳区委领导下,弋横农民举行了年关大暴动。为了加强对暴动的领导,方志敏召开弋阳、横峰、贵溪、上饶、铅山五县党组织联席会议,成立中共五县工作委员会和暴动指挥部,方志敏任工委书记兼暴动总指挥。暴动后,在弋阳九区建立了九区苏维埃政府,决定颁布《土地分配法》和《平债法》。弋阳九区苏维埃政府的成立,是中国共产党早期建立工农民主政权的一次重要尝试。

年关大暴动以后,1928 年 3 月,国民党第八十二团纠合了弋阳、横峰等 7 县的地主武装,进行报复,部分暴动农民转移到磨盘山区。4 月,方志敏、邵式平等与中共江西省委取得联系,撤销了五县工委和暴动指挥部,成立了中共弋阳县委,方志敏担任县委书记。在弋阳县委领导下,他们建立了工农革命军第二军第二师第十四团一营一连,在弋横地区进行游击战争,并且在 5 月上旬召开弋阳县第一次工农兵代表大会,在赣东北建立了第一个县级苏维埃政权——弋阳县苏维埃政府。随后,在横峰县也召开了第一次工农兵代表大会,成立县苏维埃政府。6 月,中共横峰县委成立。弋阳苏维埃政府在农村分配了土地,并在 1928 年秋曾征收过一次土地税。弋阳、横峰县苏维埃政府的成立,为信江苏维埃政府的成立迈出了可贵的第一步。

1928 年 12 月,黄道领导建立了中共贵余万中心县委。贵,贵溪;余,余江。两县位于弋横苏区的西南部。万,万年,位于弋横苏区的西北部。同年底,在位于弋横苏区北部的德兴县第一区建立苏维埃政府。在贵余万中心县委领导下,1929 年 1 月,贵余万农民进行武装暴动获胜,位于弋横苏区东部的上饶、德兴,位于弋横苏区东南

部的铅山县也先后爆发农民起义。起义之后，1929 年 7 月，贵溪县成立苏维埃政府，贵余万苏区的农民暴动和德兴、贵溪苏维埃政权的建立，加快了信江苏维埃政府的建立。

1929 年 2 月，成立中共信江特委，方志敏代理特委书记。10 月 1 日，在弋阳县九区湖塘乡邵家村召开信江第一次工农兵代表大会，有一百六十余名各县苏区代表出席大会。代表大会通过《信江工农兵代表会议（苏维埃）政府政纲》，方志敏、邵式平、黄道等 17 人被选为信江苏维埃政府执行委员，另外 5 人被选为候补执行委员。信江苏维埃政府成立了，方志敏任主席。在中共信江特委和信江苏维埃政府的领导下，信江苏区人民多次打败国民党军队的进攻，在一些县又陆续建立了苏维埃政权。1930 年 1 月，上饶县建立苏维埃政府筹备委员会。2 月，万年县成立苏维埃政府。同年上半年，余江县、位于万年县北部的乐平县，也相继建立了苏维埃政权。

信江苏维埃政府在加强政权建设方面做了不少工作。1930 年 3 月 20 日，召开信江第二次工农兵代表大会。大会讨论通过了《信江苏维埃临时组织法》、《工会临时组织法》、《土地临时使用法》等法案。大会还选举产生了信江苏维埃政府第二届执行委员会，方志敏继续当选为主席。信江苏维埃政府设置了 8 个职能部门，即内务、财政、军事、惩治反革命、人民经济、土地、教育、红色救济委员会。在政府领导下，信江地区的土地改革、文化教育诸方面都取得了一定成效。

（三）左右江工农民主政权

以百色为中心的广西右江地区，位于广西西北部，邻近云南、贵州，河谷南北均有山峦丘陵。这里有壮、汉、瑶、苗、彝、回、仡佬等民族聚居。大革命时期，这里的农民运动开展得轰轰烈烈。1923 年，壮族农民领袖韦拔群领导东兰县农民三次攻打东兰县城。1925—1927 年，他还举办过东兰农民运动讲习所。1929 年 12 月 11 日，在中共广西前敌委员会领导下，成立了右江苏维埃政府。以龙州为中心的左江地区，位于广西西南部，邻近越南。在中共广西前敌委员会和龙州县委的领导下，1930 年 2 月 1 日，成立了左江革命委员会。

1929 年春蒋桂战争结束，新桂系的失败与桂系军阀中的俞作柏

倒向蒋介石有关，所以蒋介石委派俞作柏就任广西省政府主席，并派桂系名将李明瑞任广西省绥靖司令。两人在国民革命时期曾受中国共产党和工农运动的影响，为了摆脱新桂系的羁绊并防备蒋介石，他们接受了俞作柏的弟弟共产党员俞作豫的建议，请求中国共产党派干部到他们的军政机关任职。中共中央派邓小平为代表，并派了张云逸、雷经天、俞作豫等四十多名共产党干部到广西，在邓小平领导下进行工作。

1929 年 7 月邓小平到达南宁以后，大力支持俞作柏、李明瑞等民主进步力量，并在广西策划了“南宁兵变”。由俞作豫建议，成立广西教导总队。在李明瑞成立广西教导总队时，派进一百多名共产党员干部学员。共产党员张云逸、俞作豫分别担任了驻守在南宁的广西警备第四大队、第五大队的大队长。中共广西特委在邓小平的指导下，在广西恢复了工农运动。8 月，召开全省农民代表大会，成立了省农协筹委会，成立了东兰、凤山等县的农军。秘密召开了省第一次党代表大会，建立健全了 9 个县的县委或县特支，后来成立了中共右江特委。在俞作柏、李明瑞出兵反蒋失败以后，蒋、粤军阀派出 3 个师的兵力对准南宁。在邓小平指挥下，10 月，共产党掌握的革命武装第五警备大队由俞作豫率领，前往左江龙州；第四警备大队和教导总队则在邓小平、张云逸领导下，前往右江百色。

为了统一左右江地区党的领导和军事指挥，1929 年 11 月成立了中共广西前敌委员会（后改为红七军前委），由邓小平担任前委书记。经中共中央批准，12 月 11 日，举行百色起义，并宣布成立红七军，由张云逸任军长，邓小平任军前委书记。当天，在恩隆县（今田东县）平马镇经正书院召开右江地区第一届工农兵代表大会，有 11 个县的农民代表、5 个镇的工人代表、红七军的士兵代表八十多人到会，选举成立了右江苏维埃政府，雷经天担任主席，韦拔群、陈洪涛等任委员。会上还通过了目前实施政纲以及进行土地革命的决议。次日，举行庆祝红七军和右江苏维埃政府成立群众大会。此后，在红七军帮助下，右江地区先后有 14 个县建立了苏维埃政府或革命委员会。

俞作豫在龙州也进行了武装起义的准备工作,成立了中共龙州县委。1930 年 2 月 1 日,在俞作豫和李明瑞等领导下,龙州起义爆发。同时,宣布中国工农红军第八军成立,俞作豫任军长,邓小平兼任政委。宣告左江革命委员会成立,王逸任主席。成立中共左江特委,由王逸任书记。当月,龙州、凭祥、上金(1951 年与龙津县合并为丽江县,1961 年改为龙州县)、崇善(1951 年与左县合并为崇左县)、龙茗(1951 年与镇向县合并为镇都县,1957 年改名天等县)等县也成立了县革命委员会。红八军曾公布过目前实施政纲及劳动法、土地法等法令。

(四)闽西苏维埃政府

在中共闽西临时特委的指导下,在毛泽东、朱德率领的红四军的帮助下,1929 年 3—9 月,闽西地区的长汀、永定、龙岩、上杭县先后建立了工农民主政权,基本形成了闽西苏区。在此基础上,1930 年 3 月,建立了闽西苏维埃政府。

大革命时期,中国共产党在福建西部地区的龙岩、上杭、长汀、永定、武平、连城等县曾发动过工农革命运动。“四一二”政变后,1927 年 4 月 15 日闽西军阀郭凤鸣在龙岩县,5 月 7 日陈国辉在上杭县分别发动反革命政变。此后,闽西地区共产党组织一度转入秘密活动。八七会议精神的贯彻,周恩来等率领南昌起义军向广东进军途经闽西,指引和鼓舞了闽西地区的武装斗争。在闽西党组织的领导下,这里的农民暴动此起彼伏。1928 年 4 月 3 日,中共龙岩县委负责人郭滴人、邓子恢领导龙岩县后田农民暴动。6 月 25 日,中共上杭县委负责人郭慕亮等领导上杭县蛟洋农民暴动。29 日,中共永定县委负责人张鼎丞等领导永定县农民暴动,并攻占了永定县城。为了加强对闽西地区工农革命运动的领导,7 月 15 日,成立了中共闽西临时特委,同时成立了闽西暴动委员会。8 月,根据中共福建省委的指示,将龙岩、上杭、永定等地的农民武装编成中国工农红军第五十五、五十六、五十七团。

1928 年 12 月,湘赣两省国民党军队准备对井冈山根据地进行第三次“会剿”。1929 年 1 月 4 日,毛泽东在宁冈柏露村召开前委、

边界特委以及红四、红五军军委和各县县委负责人联席会议，决定由毛泽东、朱德等率领红四军主力向赣南进击，以吸引"会剿"敌军，来减轻井冈山的压力；留下彭德怀、滕代远等率领红五军、红四军第三十二团，与地方武装配合，共同保卫井冈山根据地。红四军在赣南大余县、寻乌县圳下村接连受挫后，决定向吉安东固的江西红军独立第二团靠拢。2月18日，到达东固。22日，与江西红军独立第二、四团会师。此时，毛泽东得知国民党军队已占领井冈山根据地，为避免与来自吉安、赣州的敌军在东固交锋，决定率红四军东进闽赣边界游击。1929年3月11日，红四军从江西瑞金翻越武夷山，来到闽西长汀县四都。13日，在长岭寨打败福建国民党军第二混成旅。14日，部队占领长汀县城。红四军在长汀县一带做了大量工作，帮助当地党和群众建立了长汀县革命委员会、县赤卫大队和工会等组织。4月，红四军离开长汀县返回江西瑞金，与红五军再次会合，共同进攻于都，红四军又在江西兴国、宁都等县活动。

受中共闽西特委的邀请，1929年5月19日，红四军再次进入闽西。到6月19日，在取得"三克龙岩，一克永定"及上杭县白砂战斗的胜利以后，成立了永定县、龙岩县革命委员会。7月底，成立上杭县革命委员会。这样，基本形成了闽西革命根据地。此后，红四军和闽西革命武装又粉碎了闽、粤、赣三省国民党军队对闽西苏区的第一次"会剿"。9月20日，攻克上杭以后，成立了上杭县苏维埃政府。

1930年1月初，闽、粤、赣三省国民党军队再次对闽西苏区进行"会剿"。在中共闽西特委领导下，红四军和闽西军民共同努力打破了"会剿"，并于3月18—24日在龙岩县城召开了闽西第一次工农兵代表大会，正式成立了闽西苏维埃政府，邓子恢被选为主席。

（五）赣西南苏维埃政府

赣西南包括江西西部的吉安、安福、泰和、万安、永丰、莲花等县，江西南部的赣州、南康、信丰、安远、寻乌、于都、瑞金、兴国、宁都等地。大革命时期，这一带的革命群众在中国共产党的领导下，进行了轰轰烈烈的革命运动。"四一二"政变以前，蒋介石即指令赣州国民党右派枪杀赣州工人运动领袖陈赞贤，制造了"三六"惨案，使得赣

西南的革命斗争转入低潮。南昌起义、八七会议为赣西南革命斗争的恢复注入了生机。在中共江西省委派汪群、曾延生、宛希俨等到这里传达贯彻八七会议精神以后,1927 年 10 月,先后成立了中共赣西特委和赣南特委。在中共江西省委和特委的领导下,各地恢复组建各级党组织,发动农民暴动,建立苏维埃政府。在各根据地斗争连成一片的基础上,1930 年 3 月,成立了中共赣西南特委和赣西南苏维埃政府。

在中共赣西特委的领导下,赣西各地举行了农民武装暴动,组建了革命武装,建立了革命根据地,成立了赣西苏维埃临时政府。1927 年 11 月 12 日,吉安东南部的东固地区组织了农民暴动。9 月,曾在吉安县教育局任督学的共产党员赖经邦,在东固坳上召开党的积极分子会议,决定成立中共东龙(东固、南龙)支部,下设 5 个党小组。在东龙党组织的领导下,组成了东固农民协会,组建了东龙游击队。11 月 12 日,在赖经邦领导下东固农民举行暴动,没收了在东固、富田一带剥削农民的大土豪王初曦的家产,分配给穷苦的农民。暴动胜利后建立了江西工农革命军第七师第七纵队。吉安县北部的延福地区,在返回家乡的共产党员的领导下,也恢复党组织,建立游击队,与国民党反动派进行斗争,并在年底将两支游击队合并成立了工农革命军第九纵队,成立了中共延福区委会。1929 年 7 月,成立了延福区工农革命委员会,这是区域性、临时性的工农政权。

1928 年 9 月,赣西特委决定,将上述东固地区和延福地区的工农革命军第七、九纵队合编为江西工农红军独立第二团。1929 年 11 月 14 日,共产党员罗炳辉率吉安靖卫大队起义,起义后编为江西红军独立第五团。1930 年 1 月 18 日,中共赣西特委、湘赣边界特委和彭德怀领导的红五军军委,在遂川县雩田召开联席会议,决定在合并赣西特委和湘赣边界特委的基础上,成立中共赣西特委,并成立了赣西苏维埃临时政府。同时,对江西红军独立第二、四、五团和赤卫队进行改编,成立了主力红军第六军,由黄公略任军长,刘士奇任军委书记兼政治委员。

在中共赣南特委领导下,1928 年上半年位于赣州西南部的南康

县潭口，位于赣州东南部的赣县大埠、安远县茶梓、寻乌县，位于赣州南部的信丰县，位于赣州东北部的于都县、兴国县崇贤，都有农民暴动发生。其中，南康潭口暴动，在党组织负责人蓝广孚、罗贵波领导下，武装占领了潭口圩，成立了潭口革命委员会①。2月18日赣县大埠农民暴动，这次暴动是在中共赣南特委、赣州县委的部署下进行的，摧毁了豪绅地主的碉堡，没收了地主的财物，占领了大埠，之后，成立了大埠区革命委员会，组织了赤卫队。2月29日，于都县的南乡里仁农民暴动，杀死两名土豪。次日，罗坳和西乡步前农民举行暴动。之后，北乡桥头一带的农民也进行暴动，并约请了赣西吉安东固、延福地区的工农革命军第七、九纵队予以配合，体现了赣南、赣西斗争呈现出区域化的趋势。

1929年4、5月间，根据前委的部署，红四军在赣南进行短距离分兵。4月8日，红四军进驻于都。毛泽东参加了在县城昌村中学召开的党员活动分子会议，指导了于都县的工作，会上决定成立县革命委员会和赤卫大队。4月12日，中共于都县委在县城东门沙坝召开群众大会，庆祝于都县革命委员会和县赤卫大队的建立。张文焕任革命委员会主席，刘永和任县赤卫大队大队长，张文焕兼任党代表。以后又建立了于南、于东、于西、于北4个区革命委员会。革命委员会领导于都群众进行土地革命，清除靖卫团武装。

在红四军的帮助下，兴国县也建立了革命委员会。在兴国党组织召开的欢迎红四军到来的群众大会上，毛泽东、朱德在讲话中号召工农群众打倒土豪，进行土地革命，推翻国民党的反动统治。在前委召开的地方干部会议上，毛泽东传达了"六大"的决议。毛泽东还指导制定了兴国县革命委员会政纲。4月15日，在县城治平观召开庆祝大会，会上宣布成立兴国县革命委员会。萧芳全任主席，革命委员会下设农民、土地、军事、财政、劳动、裁判等部和秘书处。

4月下旬，红四军分别从兴国、于都向宁都县进发，29日攻克宁

---

① 参见戴向青、余伯流等：《中央革命根据地史稿》，第37页，上海人民出版社，1986年。

都县城。红四军在宁都发动群众、培养党员。毛泽东在全县党员大会上讲话，提出收缴反动武装，壮大赤卫队，进行土地革命，建立工农政权的任务。5月3日，在"儒学"门前广场举行群众庆祝大会，会上宣布：宁都县革命委员会成立，彭澎任主席；成立县赤卫大队，王俊任大队长，谢荫南任政委。

1930年2月，红四军军部和前委机关来到赣西永丰县藤田。2月6日至9日，在吉安县陂头村召开由赣西特委、红四军前委、红五军前委、红六军军委共同出席的联席会议。根据革命形势的发展，革命斗争的扩大，会议决定合并中共赣西、赣南、湘赣边界3个特委，成立中共赣西南特委。3月22—29日，在吉安县富田村召开了赣西南第一次党代表大会，选举产生了中共赣西南特委执委会，选举刘士奇任书记。同时，成立了赣西南苏维埃政府，曾山任主席。

（六）东江苏维埃政府

东江位于广东省东部，国民革命时期这里工农革命运动蓬勃发展。"四一二"政变以后，中国共产党和工农革命团体继续掌握东江地区的局势。1927年4月，中共东江特委成立。在中共广东省委、中共中央南方局，特别是在中共东江特委的领导下，11月中旬，海丰、陆丰县相继成立苏维埃政府。1928年5月，在敌人进攻下，仅仅存在4月有余的苏维埃政府遭到失败。少数人员退到丰顺、五华、揭阳三县交界的八乡山山区，继续坚持斗争。此后，东江地区的革命力量主要在八乡山和潮州、普宁、惠来交界的大南山根据地活动，并且在1930年5月1日成立了东江苏维埃政府。

1928年初，曾任五华县革命委员会主席、工农革命军东路第七团团长的共产党员古大存率领六十余人来到八乡山坚持斗争，并与邻近的丰顺县、兴宁县、大埔县中共县委委员进行联系，与工农革命军东路第十团、第十二团等革命力量联络。7月，他们共同决定，成立五华、丰顺、梅县、兴宁、大埔"五县暴动委员会"，由古大存担任暴动委员会书记兼军事委员会书记。8月，五县暴动委员会在梅县南部领导举行了畲坑暴动。暴动的胜利，使揭阳、潮安两县县委领导赶来，7个县的县委领导商定，成立中共七县联合委员会，推选古大存

担任七县联委书记。在中共七县联委领导下，八乡山地区的革命斗争开展起来。10月15日，丰顺县革命委员会成立。23日，五华县革命委员会成立。中共东江特委机关也于1929年2月移至丰顺县。19日，在八乡山小溪村召开中共五华县第一次代表大会，选举产生了中共五华县委，古大存被选为县委书记，大会还决定在各区乡开展土地革命，普遍建立苏维埃政府。按照大会的决定，5月下旬成立了五华第九区苏维埃政府。随着以八乡山为中心的革命根据地的形成，东江红军总指挥部也成立了。

1930年春，东江地区相继建立起来的小片苏区有五华、兴宁、龙川，梅县、大埔、丰顺，海丰、陆丰、惠阳、紫金。为了统一对东江地区各片苏维埃地区的领导，中共东江特委早在1929年12月就着手筹备召开东江第一次工农兵代表大会。1930年5月1日，在八乡山滩下庄屋坪举行东江第一次工农兵代表大会，会上正式选举产生了东江苏维埃政府，陈魁亚被选为东江苏维埃政府常务委员会委员长，古大存、陈耀潮被选为副委员长。

（七）鄂豫皖边区苏维埃政府

湖北黄麻起义失败后，鄂东革命军先是转移到黄陂县北的木兰山区进行游击战争，并成立了中国工农革命军第七军。1928年5月，中共鄂东特委和第七军的吴光浩、曹学楷等同志，在檀树岗以西的清水塘开会，决定把在敌人统治较薄弱的河南光山县南、湖北黄安县北两省三县边界的柴山堡地区作为根据地。7月，第七军改编为中国工农红军第十一军第三十一师。10月，中共湖北省委决定，在柴山堡成立鄂东特委，王秀松任书记。1929年4月，成立鄂东北特委，徐朋人为书记，吴光浩为军委负责人。5月，以柴山堡为中心的鄂豫边根据地，南至黄安县八里、桃花一带，东到麻城县黄土岗附近，西到孝感县的汪洋店。9月，中共中央决定将鄂东北特委改为鄂豫边特委。11月20日，在光山县召开鄂豫边第一次党员代表大会，会上选举产生鄂豫边特委，徐朋人任书记；讨论了扩大红军，进行游击战争，开展土地革命，建立政权等问题，通过了政治、军事等9个决议案。在此之前，10月27日，在光山县召开边区第一次工农兵代表大

会,选举成立了鄂豫边区革命委员会,曹学楷任主席,通过了《鄂豫边革命委员会政纲》、《鄂豫边革命委员会土地政纲实施细则》。

与此同时,1929 年 5 月 6 日,在鄂豫边区工农武装斗争的影响与鼓舞下,豫东南商城南部也发动兵变起义。5 月 9 日成立中国工农红军第十一军第三十二师。之后,建立了以商南斑竹园为中心的豫东南根据地。

1929 年 11 月上旬至 12 月下旬,在中共六安中心县委的领导下,皖西的六安、霍山举行了农民起义。1930 年 1 月 20 日,成立中国工农红军第十一军第三十三师。该月,位于六安、霍山县南部的潜山县请水寨发生了武装起义,并且成立了工农红军潜山独立师。3 月改名潜山工农革命军,该军北上与第三十二师联合作战。4 月 8 日攻克潜山县西北部的英山县(时归安徽省,1932 年划归湖北省)。12 日,攻克霍山县城,并成立霍山县苏维埃政府。后来,潜山工农革命军改为红军第三十四师。4 月 30 日,六安县六区苏维埃政府成立。5 月,潜山县革命委员会成立。在安徽六安、霍山、霍邱、英山、潜山 5 县,形成了皖西革命根据地。

鄂豫边、豫东南、皖西根据地工农武装斗争体现了各根据地相互支持、相互联合的区域化要求。1930 年 2 月底,在中央军委召开讨论鄂豫皖边区斗争的会议后,中共中央正式决定将上述三个根据地统一划为鄂豫皖特别区。3 月 18 日,中共中央决定将红三十一、三十二、三十三师合编,成立中国工农红军第一军。不久,分别将上述三师改编为红一军第一、二、三师。20 日,在鄂豫皖边党代表大会上,宣布成立中共鄂豫皖边特委,郭述申任书记。鄂豫边、豫东南、皖西革命根据地在鄂豫皖边特委领导下,连成了一片,形成以大别山为中心的鄂豫皖根据地。在此基础上,6 月下旬,在光山县南部举行鄂豫皖边区第一次工农兵代表大会,正式成立鄂豫皖边区苏维埃政府,甘景元当选为主席。

(八)湘鄂西联县苏维埃政府

湘鄂西联县苏维埃政府于 1930 年 10 月建立,辖区主要包括湘西、鄂西、鄂中,是在湘鄂边桑植县苏维埃政府,石门县苏维埃政府,

洪湖周围沔阳(今仙桃市)、潜江、石首、华容等各县苏维埃政府的基础上联合组成的,是在中共中央的指导和湘鄂西特委的领导下,在贺龙创建的红四军和周逸群领导的红六军通过武装斗争,建立湘鄂边、鄂西洪湖根据地的基础上建立的。湘鄂西根据地成为土地革命时期中共中央确定的六大根据地之一。

湘西、鄂西、鄂中地区在大革命时期是革命力量发展的地区。大革命失败后,这里曾先后建立起中共鄂西特委、鄂中特委、常德地委、南华安特委和湘西特委。当地党组织为贯彻中共中央八七会议关于举行秋收暴动的指示,曾领导了沔阳、监利、公安、石首、荆门、天门、汉川等县的农民武装起义。1928 年元旦,湖北省委向各特委发出第九号通告,提出各地工农群众暴动后"建设苏维埃政权"的任务。30 日,省委还作出《乡村苏维埃的组织决议案》,指出要适时组织乡村苏维埃和区苏维埃,作为权力机关。

湘鄂边曾在 1929 年春、夏先后建立了鹤峰、桑植县苏维埃政府。贺龙、周逸群在南昌起义军失败后南下广东,1927 年 11 月来到上海,向党中央提出到湘鄂边进行武装斗争的要求。12 月,中共中央指示他们组成湘西北特委,周逸群任书记,贺龙等任委员,派他们到湘鄂西进行革命斗争。1928 年 1 月,贺龙、周逸群等一行十余人经武汉来到湘鄂西,与湖北沔阳、监利、石首,湖南华容等县县委取得联系。2 月回到湘西桑植县洪家关。3 月,中共湘西北特委建立了中共桑植县委。7 月上旬,中共中央和湖南省委决定,将中共湘西特委、中共湘西北特委合并,成立中共湘西前委,贺龙任书记,后又改为中共湘鄂西前委,贺龙仍任书记。

1928 年 3 月,中共湘西北特委研究决定,正式成立工农革命军,贺龙任司令。8 月 1 日,中共湘西前委决定,正式成立工农革命军第四军,贺龙任军长。8 月底,第四军曾在湖南石门和澧县间进行游击战,以支援石门县的农民暴动。由于盲目轻敌,部队受到重创,退到湘西桑植和鄂西鹤峰两县山地与林中休整,当时仅剩二百来人。中共中央在部队困难之时,给前委来信,贺龙再次整顿部队,并将部队改称中国工农红军第四军。贺龙率第四军向鄂西的恩施、宣恩、咸

丰、利川等县发展,12月,出击占领建始县。1929年1月,攻占鹤峰县,13日建立了鹤峰县苏维埃政府。有贫苦民众约六百人参加庆祝大会,会上宣布了县苏维埃政纲。县苏维埃政府由主席吴天赐,委员汪毅夫、陈宗瑜、徐锡如等共7人组成。县苏维埃政府建立以后,积极向四周发展,深入农村,进行苏维埃建设、党的基层组织建设、农民协会建设,开展打土豪,取消地租、苛捐杂税的斗争。

1929年3月6日,中共鄂西特委在江陵县的沙岗召开第一次扩大会议,着重传达中国共产党"六大"的决议,贯彻"六大"提出的反对帝国主义和国民党新军阀,实行土地革命,建立苏维埃政权等十大政纲和口号。4月,中共红四军主力撤出鹤峰,向鄂西五峰、长阳县,湘西北石门县一带发展。5月下旬,红四军进军西南。6月中旬再次占领桑植县,建立了桑植县临时县委和县苏维埃政府。中共桑植县委和县苏维埃政府领导人民打土豪、救贫民。7月,红四军先后两次击败进犯桑植的国民党军向子云旅,使桑植、鹤峰苏区连成一片。10月,红四军主力占领长阳县城,建立了县苏维埃政府,由易发琛负责。长阳县委和县苏维埃政府领导群众进行抗租、抗税的斗争。红四军还出击湘西的大庸(今张家界市)、慈利、石门等县,并建立了石门县苏维埃政府。1930年5月,湘鄂边根据地基本形成,其中心是桑植和鹤峰,其地域包括湘西的石门、慈利、大庸、龙门,鄂西的长阳、五峰、来凤、巴东、建始、恩施、宣恩等县。

洪湖周围的江陵、华容、监利、沔阳、潜江、石首等县,也先后成立了县苏维埃政府。1928年3月,周逸群、贺龙在桑植地区发动武装起义受挫。4月,周逸群与贺龙失掉联系。5月,周逸群来到湖北石首县,并与湖北石首、监利县委和鄂中特委取得联系。7月,在宜昌恢复了中共鄂西特委,周逸群任鄂西特委书记。鄂西特委领导鄂西、鄂中各县恢复整顿党和群众组织,组建游击队并进行游击战争。到1928年冬,建立了洪湖、石首游击队和邹资生领导的游击队。1929年7月,鄂西特委决定,将各路游击队合编为鄂西游击总队,周逸群任总队长,段德昌任参谋长。12月,根据中共中央的决定,游击总队扩编为红军中央独立第一师,段德昌任师长,部队发展到五千余人。

这时，洪湖周围各县“已尽量建立苏维埃政权”①。12月下旬，在石首县袁家铺召开鄂西党的第二次代表大会，讨论了武装斗争、土地革命、苏维埃政权建设、批评和纪律等问题，通过了12个文件。在《关于苏维埃组织问题决议案》中，指出苏维埃政权的性质是“工农兵贫民代表会议政府”，当前的任务是：颁布土地法等保护工农群众利益的法令，执行土地政纲，没收反革命财产，制裁反革命分子，实行劳工监督，发展经济，支援红军战争。在《关于土地问题决议案》中指出，无代价没收豪绅地主的土地财产，连同祠堂、庙宇、教堂的地产、公产，以及官产或无主荒田，由苏维埃政府分配给无地少地的农民使用②。1930年2月，第一师升编为红军第六军，孙德清任军长（不久由邝继勋继任），周逸群任政治委员。红六军成立后，先后攻占了湖北沔阳、潜江、石首和湖南华容等县城。至此，在江陵、华容、监利、沔阳、潜江、石首等县，先后建立了县苏维埃政权。4月，在中共鄂西特委的领导下，在石首的调弦口召开了江陵、石首、监利、沔阳、潜江五县工农兵贫民代表大会，宣布成立鄂西苏维埃五县联县政府，选举了主席团，周逸群任主席。主席团下设秘书处和土地、财经、水利、军事、文化等部及政治保卫局。五县联县政府的成立，说明湘鄂西地区的苏维埃政权建设有了新的发展。

湘鄂边和洪湖根据地的斗争呈现了联合的趋势。1930年7月1日，红六军攻下湖北公安县。3日，红四军得信。4日，两军即在公安会师。7日，两军前委召开联席会议，根据中共中央指示，两军合编为红二军团，部队扩大到一万余人，并成立红二军团党的前敌委员会，红四军改称红二军。周逸群任前委书记。贺龙任红二军团总指挥，周逸群任总政治委员。贺龙还兼任红二军军长，朱勉之任政委。邝继勋任红六军军长，柳克明任政委。两军的会师和红二军团的成立，推动了湘鄂边与洪湖根据地的连接。9月12日，中共中央派邓

① 《鄂西特委的报告》（1929年12月31日），转引自《湘鄂西苏区历史简编》，第154页，湖北人民出版社，1982年。

② 参见《湘鄂西苏区历史简编》，第84—85页，湖北人民出版社，1982年。

中夏抵达洪湖根据地，作为党和红军的最高领导，领导湘鄂西的斗争。24 日，为统一领导两个根据地的工作，在攻占仅两天的监利县城举行原前委和原特委联席会议，决定将鄂西特委改为湘鄂西特委，邓中夏任书记，并兼任红二军团政治委员、前敌委员会书记。会议还讨论通过了《苏维埃联县政府问题决议案》等 3 个决议案。湘鄂西特委在监利曾召开第一次紧急会议，通过了《苏维埃决议案》等几个文件。根据紧急会议的决定，10 月在监利召开了湘鄂西第二次工农兵贫民代表大会，制定了湘鄂西苏维埃法令，包括土地革命法令、保护工农法令、保护人权法令、婚姻法令、武装工农法令、肃清反革命法令、优待红军家属及抚恤伤亡实施条例等。大会把鄂西五县联县政府改为湘鄂西联县政府，选举产生湘鄂西苏维埃执行委员会，周逸群任联县政府主席。湘鄂西联县政府的成立，既标志着湘鄂西根据地的形成，又体现了区域化苏维埃政权建立的特点。

二、省苏维埃政权的建立

正是由于地方苏维埃政权建立呈现出“苏维埃区域的逐渐汇合”①，1930 年 10 月中共中央政治局在关于苏维埃区域目前工作计划中，将全国苏区确定为六大苏区（实际上是七大苏区），即湘鄂赣连接到赣西南为一大区域，并要巩固和发展它成为苏区的中央根据地，还有赣东北、湘鄂边、鄂东北、闽粤赣、广西。上述 7 个县以上苏维埃政权的建立正是地方苏维埃政权区域化的体现。也正是由于苏区的发展与扩大，才需要建立苏维埃的中央政权，以便对各地苏维埃政权进行统一的领导。出于召开全国苏维埃代表大会与建立中央临时政府的需要，工作计划要求“各县的苏维埃政府都要在十一月内完全建立起来或改造成功，同时还要选派代表到各特区苏维埃代表大会”。各特区苏维埃代表大会的“主要任务是在正式成立各特区的苏维埃政府和选举出席全国苏维埃大会的代表”。这标志着中国

---

① 《关于政治状况和党的总任务议决案》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 6 册，第 279 页，中共中央党校出版社，1989 年。

共产党开始着手建立特区苏维埃政府。计划还指出,"各特区等于省,特区下暂只设县或独立市苏维埃政府,直接受特区苏维埃政府管理"①。也就是说,从 1930 年 10 月开始,中国共产党在建立地方苏维埃政权发展史上,进入建立特区(省)苏维埃政府阶段。省苏维埃政权的建立,既是区域化苏维埃政权发展的必然趋势,又是建立全国苏维埃政权的必然要求。

这一时期,在湘、赣、鄂、豫、闽、浙、皖、粤、桂等省的老根据地内先后建立的省苏维埃政权主要有:

(一)江西省、湘赣省苏维埃政府

1930 年 3 月,在合并中共赣西、赣南、湘赣边 3 个特委的基础上,中共赣西南特委在吉安县富田村产生。同时,成立了赣西南苏维埃政府。同年 10 月,江西省苏维埃临时政府在吉安城成立。

1930 年 6 月 11 日,李立三主持召开中共中央政治局会议,通过了他起草的《新的革命高潮与一省或几省首先胜利》决议案。他命令全国主力红军攻打中心城市,以形成在武汉或长沙、南昌建立苏维埃中央政权,并夺取全国政权的局面。根据中共中央对红军整编的决定,19 日,在福建长汀成立了中国工农红军第一路军,不久改称红军第一军团。毛泽东任政治委员、军团前委书记,朱德任总指挥。22 日,红一军团西进江西,执行李立三的进攻南昌、九江的命令。毛泽东、朱德考虑到南昌敌人兵力强大,决定西进湖南。8 月 20 日,在浏阳县文家市获胜。23 日,红一军团与从长沙撤出的红三军团会师,并成立红军第一方面军。朱德任总司令,毛泽东任总政委、总前委书记,彭德怀任副总司令,朱云卿任参谋长。由于李立三对红三军团撤离长沙非常不满,红三军团内部也有官兵纷纷要求回攻长沙,为了红一方面军的稳定,毛泽东、朱德命令部队向长沙推进。在攻打长沙由胜到败的情况下,9 月 12 日,红一方面军撤离长沙东进江西。10 月 4 日,攻占吉安城。7 日,召开庆祝大会,会上宣布成立江西省苏维埃

---

① 《中央政治局关于苏维埃区域目前工作计划》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 6 册,第 437、438、440 页,中共中央党校出版社,1989 年。

临时政府。由曾山任政府主席。江西省苏维埃临时政府管辖赣西和湘赣边界各县的苏维埃政权。

湘东南地区曾于1930年8月成立中共湘东特委,10月改为湘东南行委。1931年2月,又改组为中共湘东南特委。5月,中共中央曾决定成立中共湘东南省委并设置湘东南省。上述决定尚未实施时,考虑到赣西与湘东南苏区联系紧密,7月中共苏区中央局决定合并成立湘赣省,并派王首道等人前往筹备。8月1日,中共湘赣临时省委成立。10月,中共湘赣省委和湘赣省苏维埃政府成立。湘赣省苏维埃政府管辖湘东南、赣西苏区和赣南的上犹、崇义、大余以及广东的南雄等县。

(二)湖南省、湘鄂赣省苏维埃政府

湖南省苏维埃政府是1930年7月30日建立的。1930年6月下旬,彭德怀率领的红五军军委在湖北大冶刘仁八召开扩大会议,根据中共中央的决定,成立了红三军团。彭德怀任总指挥,滕代远任政治委员。李立三命令红三军团攻占长沙、岳阳,向武汉进攻。在占领岳阳以后,7月27日,红三军团攻占了长沙城。30日,宣布成立湖南省苏维埃政府,由李立三任主席。由于国民党湖南省政府主席何键调兵反攻,几天后,红三军团即开赴平江、浏阳地区。

随着红军的发展壮大,1931年7月中共湘鄂赣边境特委从中共湘鄂赣边特区委发展而为中共湘鄂赣省委,边境工农兵暴动委员会则演变为湘鄂赣省苏维埃政府。在中共湘鄂赣边特委和边区各县党组织、湘鄂赣边境工农兵暴动委员会的领导下,县苏维埃政权不断成立。10月,中共中央决定将湘鄂赣边区划设为湘鄂赣边特区,并与赣西南苏区合为中央苏维埃区域。事实上,湘鄂赣边特区未能与赣西南苏区连成一片,所以它一直没有成为中央苏区的一部分。1931年3月,在江西修水上衫建立中共湘鄂赣边特区委。7月,成立中共湘鄂赣省委和湘鄂赣省苏维埃政府。

(三)鄂豫皖区、鄂豫皖省苏维埃政府

1930年6月鄂豫皖边区苏维埃政府成立以后,10月,中共中央将该区划分为全国六大特区之一。此间,湘鄂赣边红八军的第四、五

纵队也进入鄂东南,并在黄梅县的考田镇成立红十五军。12 月中旬,红十五军北上鄂豫边的黄麻地区。1931 年 1 月,红一军在麻城县福田河与红十五军会合,两军合编为红四军。2 月 10 日,红四军攻占豫南光山县的新集镇。这样,鄂豫边与皖西北苏区就连成了一片,新集镇成为鄂豫皖苏区的首府。4 月,张国焘和陈昌浩等从上海来到新集镇,成立了中共鄂豫皖中央分局。7 月 1 日,鄂豫皖区苏维埃政府在新集镇成立。1932 年 1 月,中共鄂豫皖省委成立。区苏维埃政府也改为鄂豫皖省苏维埃政府。

(四)赣东北省、闽浙赣省苏维埃政府

在信江苏维埃政府的基础上,成立了赣东北省苏维埃政府,后又成立闽浙赣省苏维埃政府。继中共信江特委和信江苏维埃政府成立之后,政权扩大到整个赣东北地区。1929 年底,成立中共赣东北特委,唐在刚任书记。1930 年 7 月,中共信江特委和赣东北特委合并,成立了新的赣东北特委。8 月 1 日,成立了赣东北革命委员会,方志敏任主席。1931 年 3 月,召开赣东北特区第一次工农兵代表大会,成立赣东北特区苏维埃政府。9 月、11 月,根据中共中央设立赣东北省的决定,先后成立了中共赣东北省委和赣东北省苏维埃政府。

1930 年 7 月,闽北党组织划归赣东北特委领导,21 日,成立中国工农红军第十军,周建屏任军长。在方志敏、周建屏等领导下,推动了皖南、浙西、闽北地区的革命斗争,赣东北苏区扩大到了上述三个地区。经中共中央批准,1932 年 11 月,中共赣东北省委改名为中共闽浙赣省委。12 月,赣东北省苏维埃政府改名为闽浙赣省苏维埃政府。

(五)湘鄂西省苏维埃政府

1931 年 12 月,湘鄂西省苏维埃政府成立。它是在 1930 年 10 月成立的湘鄂西联县苏维埃政府的基础上建立的。此外,它还管辖鄂西的巴兴归苏维埃政府,鄂北的鄂豫边革命委员会,鄂西北的均县(今丹江口市)、房县等县苏维埃政府。

在中共鄂西特委的指导下,位于长江两岸、扼川鄂咽喉的巴东、兴山、秭归地区于 1929 年 9、10 月间组成三县联合县委。是年冬,联

合县委在巴东的甘坪成立了工农红军鄂西游击大队。1930 年 6 月，在甘坪的龙潭寺成立了巴兴归县人民革命委员会(后改称苏维埃政府)，高云景任主席，下设军事、政治、财务、粮食、文化等委员。在人民委员会下，分设巴东 4 个区，兴山 3 个区，秭归 5 个区，都建立了区苏维埃政府。鄂西游击大队也改编为工农红军第四十九师。1931 年 3 月，根据中央指示，将红二军团改编为红三军，贺龙任军长，邓中夏任政委。4 月，红三军进入巴兴归苏区，应县委要求，留下部分军事干部，拨给部分枪弹，将第四十九师改编为红三军教导第二师。1931 年冬到次年春，巴东的甘坪、牛洞，兴山的庙垭、龙门河、木鱼坪等地，先后进行了土地革命。

在湖北襄阳、枣阳、钟祥、宜城和豫南一带，即鄂北苏区，1930 年 9 月曾建立鄂豫边革命委员会。1930 年春，中共中央派聂洪钧为特派员，到鄂北成立鄂北特委，聂任特委书记。在鄂北特委领导下，襄阳、枣阳、光化(1983 年并入老河口市)、谷城等县建立了县委，襄东、襄南、枣南、宜东等地成立了区、乡苏维埃政权。9 月，根据中共中央的指示，鄂北、豫南两特委召开联席会议，决定合并成立鄂豫边特委，归河南省委领导；并决定成立鄂豫边革命委员会。在枣阳西乡蔡阳铺召开群众大会，正式成立了鄂豫边革命委员会。主席由程祖武担任，程祖武、杜亚良、关寿青任常委，共 9 名执行委员。革命委员会下设组织、土地、经济、文化、军事、肃反 6 个委员会和警卫队。在鄂豫边特委和革命委员会领导下，鄂北苏区进行了土地革命、反“围剿”斗争和政权建设。到 1931 年秋，鄂北苏区“枣阳有三个区苏，襄阳有二个区苏，宜城有一个区苏。这三个县都有县苏维埃。乡苏维埃有九十七个”①。

均县、房县、谷城县位于鄂西北武当山区，该地区位于湖北、河南、陕西、四川省交界一带，反动统治在这里较为薄弱。1931 年 4、5 月间，红三军主力因开辟荆门、当阳、远安根据地的计划受挫，向鄂西

① 《湘鄂西省委关于鄂北情况的报告》(1931 年 10 月 17 日)，转引自《湘鄂西苏区历史简编》，第 150 页，湖北人民出版社，1982 年。

北转移，在那里帮助地方党组织发动群众，开辟了包括均县、房县、谷城、保康、竹山等县部分地区在内的鄂西北苏区。在鄂西临时分特委的领导下，房县、均县、谷城县建立了县苏维埃政府，县以下有14个区苏维埃政府，105个乡苏维埃政权。苏维埃政府领导当地群众进行土地革命，到1932年初，均、房苏区约有“三分之二的土地已经按照平均分配的原则分配给了贫农和红军”①。

继1930年6月巴兴归县人民革命委员会，9月鄂豫边革命委员会，10月湘鄂西联县苏维埃政府，1931年4、5月间鄂西北房县、均县、谷城县苏维埃政府成立之后，湘鄂西省苏维埃政府于12月成立。1931年3月，六届四中全会以后的中共中央派夏曦到洪湖苏区，成立了中共湘鄂西中央分局，由夏任书记。6月，成立中共湘鄂西临时省委。12月11—13日，在洪湖苏区召开了湘鄂西第三次工农兵代表大会，并选举成立了湘鄂西省苏维埃政府。政府设在监利县瞿家湾。省苏维埃执行委员会下设秘书处、土地部、财政部、经济部、文化部、交通部、司法部、财务部、劳动部、政治保卫局、妇女生活改善委员会、工农监察委员会、革命军事委员会。

此外，闽粤赣（福建）省于1932年3月，闽赣省于1933年4月，粤赣省于1933年8月，赣南省于1934年7月也设立了省苏维埃政府。

由于第四次反“围剿”斗争失利，1932年10月，红四方面军由鄂豫皖向川陕方向转移，1933年2月建立了川陕省苏维埃政府。1933年12月，红三军由湘鄂边向川鄂黔边转移，1934年7月建立了黔东特区革命委员会。1934年8月，红六军团从湘鄂赣向西转移，10月，与红三军会师，红三军恢复红二军团番号，红二、六军团共同东出湘西，11月成立了湘鄂川黔省革命委员会。在蒋介石派兵“围剿”下，1935年11月，红二、六军团主力又向川滇黔边转移，建立了川滇黔省革命委员会。1935年12月，在陕甘边区和陕北苏维埃政府的基

---

① 《鄂豫边临时省委给中央的报告》（1932年3月17日），转引自《湘鄂西苏区历史简编》第129页，湖北人民出版社，1982年。

础上，分别成立了陕甘省苏维埃政府和陕北省苏维埃政府。

（六）川陕省苏维埃政府

1932年秋，蒋介石对鄂豫皖苏区发动第四次“围剿”，时任中共鄂豫皖中央分局书记的张国焘和任红四方面军政委的陈昌浩推行错误的作战方针，使红四方面军在河口地区失利。10月中旬，被迫实行向西的战略转移，留下中共鄂豫皖省委和红二十五军坚持斗争。红四军主力进陕南，越巴山、秦岭，进入敌军兵力薄弱、地形险要的川北。12月18日，占领通江北缘两河口，建立了两河口乡苏维埃政府。25日，攻占通江城，这是红四军入川后攻占的第一座县城。29日，在城东的关岳庙成立了川陕省临时革命委员会，由旷继勋任主席。它既是省工农民主政府正式成立前的最高权力机关，又是中共川陕省委、省苏维埃政府的筹备机关。1933年2月7日，在通江城旧县署二堂召开川陕省第一次党员代表大会，选举成立了中共川陕省委，通过了《关于目前的形势与中国共产党川陕省党的任务》等重要决议。17日，在通江城旧县署大堂召开川陕省第一次工农兵代表大会，到会代表一百五十余人，会议通过了《川陕省苏维埃临时组织法大纲》，规定川陕省苏维埃是川陕工农兵的代表会议。这一政权，属于全川陕工人、农民、红军士兵及一切劳苦群众。在中国共产党川陕省委的领导之下，坚决执行中华苏维埃中央政府的一切法令和指示，保护工农劳苦群众利益，彻底推翻帝国主义、国民党、地主豪绅、资产阶级的统治，扩大革命战争，争取苏维埃政权在全川陕的首先胜利，直到全中国的胜利。选举产生了川陕省苏维埃政府，由熊国炳任主席，杨孝全、罗海青任副主席，黄超任秘书长，委员共11人，后来由余洪远、祝义亭任副主席。这一时期，还建立了赤北、赤江、红江3个省直辖县苏维埃政府，苦草坝、洪口两个省直辖特别区苏维埃政府和1个省直辖市——赤中市苏维埃政府，25个区苏维埃政府，6个区级市苏维埃政府，144个乡苏维埃政府，千余个村苏维埃政府。

中共川陕省委和省苏维埃政府领导川陕人民进行了占领通南巴、反“三路围攻”、三次进攻战役、反“六路围攻”、广昭战役和强渡嘉陵江战役。从红军入川到1933年4月中旬，在“三县两特区”进

行了土地革命,发展了农业、工业、交通运输业和文教卫生事业。

(七)黔东特区、湘鄂川黔省、川滇黔省革命委员会

1932年7月,蒋介石对湘鄂西苏区调集10万兵力,进行第四次大“围剿”。再加上在王明“左”倾错误路线下,夏曦对党政军领导骨干实行大规模的“肃反”,削弱了革命力量。在军事上,夏曦实行“分兵把口”、“阵地防御”等错误的反“围剿”方针。这样,造成湘鄂西第四次反“围剿”斗争的失败。红三军被迫转移,于1933年1月来到湘鄂边的鹤峰县,努力恢复、重建湘鄂边苏区。下半年,由于国民党军队的大规模军事进攻,新恢复的苏区又全部丧失。12月19日,中共湘鄂西中央分局在湖北宣恩县大村召开会议,决定向川东南和黔东地区发展。于是,红三军转移到川鄂黔边一带进行游击战。1934年5月,成立湘鄂川黔边革命军事委员会。6月1日,红三军占领贵州沿河县城。19日,中央分局在沿河枫香溪召开会议,决定创建黔东苏区。7月21日,黔东特区第一次工农兵代表大会在沿河县厂坝召开,有一百三十余名代表到会。大会讨论通过了《土地没收和分配条例》、《农村工人保护条例》、《苗族问题决议》等文件。后又选举产生了由贺龙、夏曦等80人组成的黔东特区革命委员会,革命委员会设常务委员32人。9月,黔东苏区包括有印江、德江、沿河、松桃、酉阳五县地界,建立了17个区革命委员会,一百多个乡苏维埃。

1934年8月,根据中共中央和军委的命令,任弼时、王震、萧克率领红六军团从湘鄂赣苏区向西转移。10月24日,在黔东江口县与红三军会师。会师后,红三军恢复了红二军团的番号,并组成红二、六军团总指挥部,贺龙任总指挥,任弼时任政委。为了策应中央红军的战略转移,扩大黔东苏区的范围,总指挥部决定除留一个独立师在黔东外,主力东出敌军较为空虚的湘西。先后占领湘西的永顺、桑植、大庸等县城及附近地区。11月26日,在大庸县城成立中共湘鄂川黔省委,任弼时任书记。成立湘鄂川黔省军区,贺龙任司令,任弼时任政委。还成立了省革命委员会,作为临时的政权机构,贺龙兼主席,夏曦、朱长清任副主席。

1935年10月,蒋介石调动22个师、5个旅共二十余万兵力,再

次对湘鄂川黔根据地进行大规模的"围剿"。中共湘鄂川黔省委和中革军委湘鄂川黔分会为了保存革命力量，作出向湘黔边转移的决定。11月19日，红二、六军团主力和省委、省军区等机关开始转移。后又根据中国工农红军总部的指示，1936年2月转移到黔西北的毕节县、大方县一带，成立了川滇黔省革命委员会。

（八）陕甘省、陕北省苏维埃政府

在陕甘边区和陕北地区，也先后成立了陕甘边区苏维埃政府和陕北苏维埃政府。1931年7月，中共陕北特委军委书记刘志丹、军委委员谢子长先后来到陕北，创建革命武装。1931年底，在正宁县成立了"西北抗日反帝同盟军"，后改编为中国工农红军陕甘游击队。1932年12月，形成中国工农红军第二十六军四十二师第二团。1933年3月，建立中共陕甘边区特委。4月，成立陕甘边革命委员会。8月，成立陕甘边红军临时总指挥部。1934年11月1日，在荔园堡正式成立了陕甘边区苏维埃政府，习仲勋任主席，贾生秀任副主席。1935年12月，撤销中共陕甘晋省委时，成立了陕甘（后改陕甘宁）省委、省苏维埃政府。

陕北地区则在中共陕北特委领导下，于1933年3月成立延川游击队。10月，改编为中国工农红军陕北游击队第九支队（后改称第一支队），后又建立第二、第三支队。谢子长以中共中央西北军事特派员身份，领导了陕北的游击战。1935年1月25日，在安定县（今子长县）白庙岔举行陕北苏维埃代表大会，产生了陕北苏维埃政府，由马明方任主席，霍维德、崔田民任副主席。1935年12月，撤销中共陕甘晋省委时，成立了陕北省委、陕北省苏维埃政府。同时，还成立了关中、神府特区苏维埃政府。

这个时期苏维埃政权建设大致体现出如下特点：其一，是在前一时期区域化苏维埃政权建立的基础上，进一步扩大、发展为特区（省）苏维埃政权，并为全国苏维埃政权建立奠定基础。其二，是伴随着武装斗争，工农红军的整编、改编，反"围剿"斗争战略转移而发展变化的。其三，是在中共中央指导下，在地区特委（省委）的直接领导下进行的。其四，从省苏维埃政权建立过程看，往往经历了

从一省某个地区、一省，到几省边界地区的扩展，这可以从省苏维埃政权的演变看出。如1930年3月成立赣西南苏维埃政府，10月成立江西省苏维埃临时政府，1931年10月成立湘赣省苏维埃政府。

第三节 中华苏维埃共和国的成立

从苏维埃区域化的实际情况来看，自1929年9月湘鄂赣边革命委员会建立以后，到1930年10月湘鄂西联县苏维埃政府的建立，全国已有三百多个县建立了苏维埃政权，还建立了八九个地区性苏维埃政权，建立全国苏维埃政权的任务已有可能提上议事日程。苏维埃政权的区域化，成为全国政权建立的基础，即没有苏维埃政权的一定程度的区域化，就不可能产生苏维埃全国政权。伴随着苏维埃政权建设的区域化，开始了建立全国苏维埃政权的准备工作。

一、第一次全国苏维埃代表大会的筹备

（一）初步筹备

早在1929年8月1日，在《中央告红军将领士兵同志书》中已经提出“建立工农民主共和国”的口号；同年9月，在《中国共产党为反对国民党的军阀混战告工农士兵劳苦群众书》中，提出“工农民主共和国万岁”的口号。这些口号，证明中国共产党已经开始为建立全国工农民主政权作宣传舆论准备。1930年2月26日，中共中央发出的第七十号通告中提出，中国共产党“目前最迫切的中心任务”是“反帝国主义”，“武装保护苏联”，“反对军阀战争”，“实行土地革命”，“反抗资本进攻”。“争自由”、“要土地”、“要饭吃”成为动员群众最中心的口号。“配合这一切斗争的领导，汇合这一斗争走向‘变军阀战争为国内的阶级斗争’以推翻国民党统治，以建立苏维埃政

权是目前总的政治路线”①。

1930 年 5 月，在上海召开的全国苏维埃区域代表大会讨论通过了《全国苏维埃代表大会宣言》、《全国苏维埃代表大会政治决议案》等文件草案；确定了中国苏维埃的十大政纲；作出了于 11 月 7 日召开第一次全国苏维埃代表大会，成立中华苏维埃共和国临时中央政府，以及成立全国苏维埃代表大会中央准备委员会，负责第一次全国苏维埃代表大会的筹备工作的决议。

1930 年 6 月 10 日，中共中央发出第八十一号通告《扩大全国苏维埃区域代表大会的宣传运动》，要求重点宣传苏维埃政权与国民党政权的根本区别，宣传劳动保护法和土地暂行法。

1930 年 7 月 13 日，召开了由中共中央、全国总工会、少共中央、革命互济会、上海总工联会、自由大同盟、反帝大同盟、社会科学家联盟、左翼作家联盟等 9 个团体的代表组成的中国工农兵会议第一次全国代表大会中央准备委员会临时常委会会议，讨论通过了中央准备委员会工作计划大纲等文件，筹备召开中央准备委员会大会。30 日，“中准会临时常委会”向全国 45 个党团组织、苏维埃区域和革命团体发出邀请书，请他们选出代表到上海参加“中准会”。

（二）筹备运动

“一苏大”筹备成为运动，始于 1930 年 9 月，其理由有以下几点：

其一，9 月 12 日，中华苏维埃第一次全国工农兵代表大会中央准备委员会第一次全体会议在上海召开，标志着“中准会”正式成立。“中准会”两次确定“一苏大”召开的时间。第一次，由于“一苏大”的准备工作没能完成，“中准会”成立大会上决定将全国苏维埃区域代表大会确定的 1930 年 11 月 7 日在上海召开的中华苏维埃第一次全国工农兵代表大会，推移到 1930 年 12 月 11 日在广州暴动三周年纪念日召开，开会地点也改到江西苏区。第二次，10 月 10 日，

① 《中央通告第七十号——目前政治形势与党的中心策略》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 6 册，第 27—28 页，中共中央党校出版社，1989 年。

蒋介石在中原大战中获胜,得以集中国民党10万兵力对湘鄂赣苏区进行“围剿”。出于反“围剿”的紧迫,18日,“中准会”召开了由上海12个革命团体代表参加的会议,再次决定将“一苏大”会期推后到1931年2月7日。毛泽东、朱德等红一方面军领导人集中力量反“围剿”。同时,由于与中共中央失去联络,在对上述决定毫不知晓的情况下,没有做召开“一苏大”的准备工作。此外,担任“中准会”秘书长的林育南没能如期到苏区。他在前往苏区途中受阻回到上海,被逮捕后于1931年2月7日被国民党杀害。

其二,共产国际认为,在中国建立苏维埃共和国,已提上议事日程。1930年8月通过的《共产国际东方部关于中国苏维埃问题决议案》指出,“苏维埃版图再进一步的扩大起来,召集苏维埃省份的成立大会,以建立中国苏维埃共和国的问题变成为实际的问题了。这个大会必须通过苏维埃共和国的宪法及其他基本的法律”,“最后选举中央执行委员会”①。

其三,中国共产党六届三中全会明确提出,要发动广大群众,积极做好“一苏大”的准备工作。1930年9月24—28日在上海召开的六届三中全会,总结了当时革命运动的一个特点是:“苏维埃区域的逐渐汇合,要从零星散乱的各地方革命政权的树立,进到建立苏维埃的临时中央政权”;提出党在当时“第一等重要的任务是——建立巩固的阵地,就是建立集中统一的真正和工农群众密切联系的苏维埃临时中央政府”;并且指出湘鄂赣区域条件最好;规定当时“党的具体任务就是要领导起极广大的中国工农兵会议(苏维埃)第一次全国代表大会的准备运动”②。

(三)筹备工作

1930年10月24日,中共中央政治局开会讨论苏维埃区域工作计划,将全国现有苏区划分为六大特区,要求各特区必须在1930年

---

① 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第6册,第619页,中共中央党校出版社,1989年。

② 《关于政治状况和党的总任务议决案》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第6册,第279、286、291页,中共中央党校出版社,1989年。

11 月前建立各县苏维埃政府，并在 12 月 11 日前召开特区苏维埃代表大会，推选出席"一苏大"的代表。

1931 年 2 月 6 日、13 日，中共中央政治局两次开会研究，决定成立苏区委员会，由任弼时等人负责。由周恩来、王明负责讨论共产国际远东局代为起草的土地法、劳动法、经济政策、苏区组织法、军事训练的稿件，提出苏区军委和共和国临时中央政府人员名单。初步确定了临时中央政府工作部门设置、政府委员名单、苏维埃共和国主席人选。委派任弼时等人到苏区直接筹备有关事宜。

然而，由于蒋介石调动 20 万大军对中央苏区发动了第二次"围剿"，苏区委员会筹备"一苏大"的工作被迫暂时搁置。反"围剿"胜利的次日，即 1931 年 6 月 1 日，中共苏区中央局发表《苏区中央局为第一次全国苏维埃代表大会宣言》，正式宣布中华苏维埃中央革命军事委员会已经决定在 8 月 1 号召集全国苏维埃代表大会及产生中华苏维埃临时中央政府，来领导全国的革命斗争，来建立全国的苏维埃政权。这是召开"一苏大"日期的第三次推延。

"六一宣言"发布之后不到一周，蒋介石决定对中央苏区发动第三次"围剿"。由于 8 月 1 日不可能如期举行"一苏大"，6 月 20 日，中华苏维埃中央革命军事委员会发布第十四号通令，决定将全国苏维埃代表大会，改在十月革命节（公历 11 月 7 日）举行，要求各地代表应在 10 月 15 日以前选举完毕，听候通知出席。

"一苏大"召开日期最终确定以后，中央苏区红一方面军于 1931 年 7 月中旬至 9 月 15 日，取得了第三次反"围剿"斗争的胜利，这就为"一苏大"的召开和中华苏维埃共和国的成立提供了条件。1931 年 10 月 3 日，在中共苏区中央局向中共临时中央发出的电报中，提出以瑞金作为国都。以后，中共苏区中央局又与中共临时中央电报往来，商定了苏维埃中央执行委员会委员，中央执行委员会和中央人民委员会正、副主席，中央人民委员会各部部长的候选人名单。10 月 18 日，中共中央向全党发出关于动员和组织拥护第一次全国苏维埃代表大会运动的紧急通知。11 月 1—5 日，召开了中共苏区第一次代表大会。这样，基本做好了"一苏大"召开的准备工作。

二、中华苏维埃共和国临时中央政府的成立

（一）"一苏大"的召开

1931年11月7—20日，举行了中华苏维埃第一次全国代表大会，到会代表610人，分别来自中央苏区和各大苏区，还有红军、全国总工会、全国海员工会的代表。大会共完成以下日程：7日上午在广场举行了阅兵典礼。下午，在叶坪谢氏宗祠召开"一苏大"开幕式，选出37名大会主席团成员。9日上午，大会主席团召开第一次会议，推举出大会常务主席团、代表资格审查委员会，选举了提案审查委员会，讨论通过大会议程。下午，举行全体代表大会，宣读了贺信、《中华苏维埃共和国第一次全国代表大会告全国工人与劳动民众书》、《反对日本出兵东三省通电》等。11日，成立了宪法起草委员会，讨论、制定、通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。12—18日，听取讨论、审议颁布了《中华苏维埃共和国宪法草案》、《劳动法》、《土地法》、《婚姻条例》，通过了有关红军、经济政策、工农检察处、少数民族、救济被难群众、为死难烈士立碑等问题的决议案。19日，选举了毛泽东、项英、张国焘、周恩来、朱德等63人，作为中华苏维埃共和国中央执行委员会委员。20日，举行闭幕式，分别对建立苏区功劳卓著的红三军团等部队，领导苏维埃运动的毛泽东、朱德等红军领导人颁发了奖旗和奖章。会上，由毛泽东致了闭幕词。会后，将瑞金改为瑞京，作为中华苏维埃共和国的首都。

大会闭幕以后，27日，作为中华苏维埃共和国最高权力机关的中央执行委员会举行第一次会议，选举出中央执行委员会、中央人民委员会主席毛泽东，副主席项英、张国焘。中央执行委员会委任了各人民委员和各人民委员部的部长：外交人民委员、外交人民委员部部长王稼祥，军事人民委员、部长朱德，劳动人民委员、部长项英，土地人民委员、部长张鼎丞，财政人民委员、部长邓子恢，司法人民委员张国焘（因不能到职任事，暂由梁柏台主持司法部工作），内务人民委员、部长周以栗，教育人民委员瞿秋白（因不能到职任事，由徐特立代理教育人民委员并主持教育部工作），工农检察人民委员、部长何

叔衡,中央国家政治保卫局局长邓发。

(二)苏维埃共和国成立的伟大意义

中国共产党人在进行武装斗争,推翻蒋介石国民党反动统治,建立全国工农民主政权的过程中,由于有以下几种因素,建政一再受阻:

其一,认为革命处在"高潮"中,不甚了解中国国情的共产国际远东局对中国革命艰巨性估计不足,导致临时中央对中国革命形势发展的过高估计,以为建立全国苏维埃政权可以很快并在大城市里实现。

其二,掌握中共中央实权的李立三"左"倾冒险错误地提出"以最大力量来布置以武汉为中心附近省区首先胜利"的党的策略总路线。王明"左"倾教条主义认为李立三的错误是右倾,主张进攻,主张以城市为中心,主张在湘鄂赣各省真正实现首先胜利,进而推进并争取在全国的胜利。这势必激起蒋介石国民党反动派对中央苏区的"围剿"。

其三,蒋介石调动国民党军队对中央苏区进行了三次大规模的"围剿",中央苏区中央局和红一方面军集中全力反"围剿",无暇切实筹备"一苏大"的召开。

尽管20世纪30年代初期中国共产党建立全国苏维埃政府的条件并不充足,时机也欠成熟,然而,中国共产党开展武装斗争,推翻国民党反动统治,建立全国苏维埃政权,在大方向上无疑是正确的。"一苏大"的召开和中华苏维埃共和国临时中央政府的成立,毕竟向中国的工人、农民表明,中国共产党是代表工农利益的,也向中国各族、各界人民显示了中国共产党独立建立全国政权的力量,更向全世界劳动人民和各国政府宣布,中华苏维埃共和国临时政府"是中国工农兵以及一切劳苦民众的政权,它是代替帝国主义与中国地主资产阶级的国民党的统治,并且继续号召与组织全中国劳苦民众起来推翻这一统治的政权"[①]。虽然,"一苏大"通过的宪法大纲、土地法、

① 《中华苏维埃共和国临时政府对外宣言》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第7册,第802页,中共中央党校出版社,1991年。

劳动法、经济政策的决定等文件由于是共产国际远东局起草的，因而带有模仿、套用苏联经验的痕迹，王明“左”倾教条主义错误也使这些文件出现了不少“左”的政策，中华苏维埃共和国临时中央政府只是中国共产党全国政权的雏形，但是，这终究是中国共产党建立全国政权的首次尝试，它为中华人民共和国的成立及其在国家制度方面的改革与完善，奠定了基础，积累了经验教训，培养造就了一批干部。“一苏大”的召开和中华苏维埃共和国临时中央政府的成立，对于统一领导各苏区人民的斗争，也发挥了重要的作用。

三、中华苏维埃共和国中央政府的正式成立

“一苏大”召开，中华苏维埃共和国临时中央政府成立以后，扫除了苏区内部残留的反动势力，巩固了中华苏维埃共和国。1932 年 1 月，中共临时中央作出过高估计革命形势、决心夺取中心城市的《关于争取革命在一省与数省首先胜利的决议》。此后，苏区中央局会议决定采取分兵出击的策略。其中，毛泽东等指挥的东路军入闽作战，于 4 月 20 日占领了漳州城。红军的这些活动引起南京国民党政府的警觉，蒋介石急忙调动十九路军入闽，着手对苏区进行第四次“围剿”。1933 年 3 月，红一方面军取得第四次反“围剿”斗争的胜利，为“二苏大”的筹备与召开提供了可能与条件。

（一）“二苏大”召开的准备

1933 年 6 月 8 日，苏维埃中央执行委员会决定于 12 月 11 日举行第二次苏维埃代表大会，成立了由林伯渠等组成的第二次全苏大会准备委员会。为“二苏大”召开建造了中央政府大礼堂等六大建筑，进行了乡、区、县、省四级政府的改选，这是召开“一苏大”时因反“围剿”斗争而未及认真做的。还起草颁发了《选举法》等文件。

（二）“二苏大”的延期召开

由于一些地方代表的选举和行政区划工作未能按期完成，“二苏大”推延至 1934 年 1 月 21 日举行。下午 2 时，大会在瑞金沙洲坝新建的中央政府大礼堂开幕。到会正式代表 693 人，较“一苏大”多 83 人，此外还有候补代表 83 人，旁听代表一千五百多人。“一苏大”

时没有代表的四川、台湾等地也有代表出席，还有高丽（朝鲜）、安南（越南）的来宾。“二苏大”选举产生了由75人组成的主席团，较“一苏大”主席团成员增加了1倍多。主席团下设秘书处、总务处、审查委员会等机构。

24日下午至25日上午，代表们听取并讨论了毛泽东所作的《中央执行委员会对第二次全国苏维埃代表大会的报告》。27日，毛泽东作了《关于中央执行委员会报告的总结》。代表们听取、审议、通过了朱德《关于红军建设》、林伯渠《关于经济建设》、吴亮平《关于苏维埃建设》等专题报告。

“二苏大”还通过了《关于国徽及国旗的决定》。31日，大会通过了《关于红军问题的决议案》、《关于苏维埃经济建设的决议》，重新讨论通过了新的《中华苏维埃共和国宪法大纲》，将“一苏大”颁布的《婚姻条例》修订成《婚姻法》。

2月1日选举产生了毛泽东、项英、张闻天、刘少奇、博古等175名中央执行委员，比“一苏大”中央执委增加了112人。大会还选举产生了36名候补中央执行委员，35名中央工农检查委员会委员，这也是“一苏大”未设的。3日，举行第二届中央执行委员会第一次会议，毛泽东被选为中央执行委员会主席，项英、张国焘为副主席。大会还任命了各部部长，选举了中央革命军事委员会主席朱德，副主席周恩来、王稼祥。中央执行委员会对上述选举结果和任命名单，颁布了第一号布告予以公布。

“二苏大”的召开及大会议题，标志着中华苏维埃共和国中央政府的正式成立。说明中国共产党在政权建设史上较“一苏大”前进了一步，使中华苏维埃共和国的政权建设更臻成熟与完备。

四、中华苏维埃人民共和国的出现

第五次反“围剿”斗争的失败，使中华苏维埃共和国中央政府和中共中央等机关与红军主力被迫撤离中央苏区，开始二万五千里长征。中央政府先后在中央苏区设置办事处，在陕甘晋苏区设立驻西北办事处。在民族矛盾成为社会主要矛盾的紧急形势下，为了建立

广泛的抗日民族统一战线，又将苏维埃工农共和国改为苏维埃人民共和国，西北办事处则改为陕甘宁边区政府。

（一）中华苏维埃共和国中央政府办事处的设立

1934年10月上旬，中共中央、中央革命军事委员会、中华苏维埃共和国中央政府撤离苏区突围转移前，对党、政、军机构作了如下的安置：成立中共中央分局，由项英任书记，瞿秋白任宣传部长，陈潭秋任组织部长，中央分局其他委员还有陈毅、贺昌。成立苏维埃中央政府办事处，由陈毅任办事处主任，梁柏台任副主任，谢然之任秘书长，原中央政府内务部代部长、中央工农检查（察）部部长何叔衡，原中央审计委员会主任阮啸仙，原中央土地部部长、福建省苏维埃主席张鼎丞，原中央内务部部长周以栗，原中央土地部副部长胡海等也留在苏区工作。成立中央军区，由项英兼司令员与政治委员，贺昌任政治部主任，龚楚任参谋长。中共中央分局书记项英在完成掩护红军野战军突围转移的任务以后，没有采纳陈毅等人提出的进行灵活机动的游击战争的意见，命令红军打正规战、阵地战。这样，到1935年1月下旬，中央政府办事处即面临着危急的形势。长征途中的中共中央书记处，2月曾两次对中央分局下指示电，提出应迅速开展分散的游击战争。2月中旬，留守中央苏区的机关人员和红军部队开始从于都南部分散突围。其中项英、陈毅突围到赣粤边山区，张鼎丞、邓子恢、谭震林、陈潭秋等突围到闽西南，在那里领导了游击战争。

（二）苏维埃中央政府西北办事处的成立

“二苏大”召开以前，1933年9月下旬，蒋介石已经基本部署好了对中央苏区的第五次“围剿”。25日，向黎川进攻。28日，占领黎川城。1934年1月，蒋介石又令“讨逆军”进攻驻福建的与苏维埃临时中央政府签订了《反日反蒋初步协定》的国民党十九路军，镇压了福建人民革命政府。2月，蒋介石采取步步为营、向中央苏区腹地推进的战略战术，从北、东、西三个方向对中央苏区发动进攻。

此时，博古和项英掌握着中央苏区红军的领导权，他们把第五次反“围剿”斗争的指挥权交给从上海来到中央苏区的共产国际驻中国军事顾问李德。李德，德国人，对中国国情根本不了解。他在

1934年1月召开的中共六届五中全会上提出“短促突击”的战术。在反“围剿”战争中，他采取处处防守、以阵地防御的战略，结合“短促突击”的战术，造成红军防线的后退。4月，中央苏区北大门广昌、南大门会昌失守。5月，东线的福建建宁也丢失。6月，蒋介石又将“围剿”部队分成六路，向中央苏区腹地进攻，并对苏维埃共和国中央政府驻地瑞金沙洲坝地区和县城附近进行狂轰滥炸。7月，苏维埃共和国中央政府与中共中央党的领导机关，被迫从沙洲坝转移到瑞金云石山、梅坑地区。9月上旬，红军总部获取国民党军即将向瑞金发动总攻的情报。下旬，将原定红军主力11月突围转移的计划提前到10月上旬。中央政府与中共中央、全国总工会、团中央等中央机关编在第二野战纵队。10月10日傍晚，第二野战纵队撤离云石山，突破第一道封锁线，从赣南西进湘南。11月至12月初，又先后突破国民党军在湘粤边、湘南设置的第二、三、四道封锁线。在北上湘西的时候，蒋介石在湘西南和黔东设置了口袋阵。博古、李德仍令红军往口袋阵里钻。毛泽东提出应转兵黔东，得到周恩来、张闻天、王稼祥的支持。18日，在中共中央政治局黎平会议上，讨论通过了毛泽东的意见，作出《关于在川黔边建立根据地的决议》。此后，红军渡过乌江，进占遵义城。以后又四渡赤水河，巧渡金沙江，强渡大渡河，飞夺泸定桥，翻越大雪山，穿过大草地，突破腊子口。1935年10月19日，胜利完成二万五千里长征，到达陕甘苏区的吴起镇。

1935年11月13日，在陕西甘泉的下寺湾中共中央举行常委会议，决定成立中华苏维埃共和国中央政府西北办事处、中国工农红军西北革命军事委员会。当天，中华苏维埃共和国中央执行委员会发出布告，指出“为着统一和加强西北各省苏维埃运动的领导，使中国西北各省的苏维埃运动在更巩固的基础上更猛烈地发展起来，兹决定在陕甘晋苏区设立苏维埃中央政府驻西北办事处”①。办事处由下列人员组成：主席博古、财政部长林伯渠、粮食部长邓发、土地部长

① 转引自宋金寿、李忠全主编：《陕甘宁边区政权建设史》，第58页，陕西人民出版社，1990年。

王观澜、国民经济部长崔田民(因未到任,后由毛泽民担任)、教育部长徐特立、司法内务部长蔡树藩、工农检查(察)局长罗梓铭、劳动部长邓振询、外交部长博古(兼)、最高法院院长董必武。中共中央和西北办事处先后驻瓦窑堡、保安(今志丹县)、延安。中华苏维埃共和国中央政府西北办事处,既是西北苏区的地方苏维埃政府,又是中央苏维埃政府机关,兼有地方政府和中央政府两种职能。

同日,中华苏维埃中央政府任命了西北革命军事委员会委员和主席,毛泽东、周恩来、彭德怀、王稼祥、聂洪钧、林彪、徐海东、程子华、郭洪涛为委员,毛泽东为主席,周恩来、彭德怀为副主席。

(三)苏维埃人民共和国的出现

中华苏维埃共和国诞生的过程中,不仅面临着蒋介石国民党反动派的大规模"围剿",而且伴随着日本帝国主义侵华战争的步步深入。在民族危机加深、民族矛盾逐渐上升为主要矛盾的新形势下,中国共产党以民族利益为重,承担起抗日的重任,从建立下层统一战线到建立上层统一战线,扩大了苏维埃共和国的阶级基础,在政权建设上由苏维埃工农共和国改变为苏维埃人民共和国。

1931 年"九一八"事变,日本侵入我东北三省。1932 年"一·二八"事变发生后,5 月 5 日,中日双方代表签订了《淞沪停战协定》,日军可以留驻上海,而中国军队却不能在上海周围设防。对此,中华苏维埃共和国临时中央政府发表了通电,反对这一协定。1933 年 1 月初,日军攻占山海关。3 月上旬,日军占领热河省省会承德。5 月 31 日,签订《塘沽协定》,国民党政府承认了日本对我东北三省和热河省的侵占。在日军侵入关内和国民党政府妥协造成新的民族危机的形势下,1933 年 1 月 17 日,中华苏维埃临时中央政府和工农红军革命军事委员会发表宣言,提出红军愿意在立即停止进攻苏维埃区域、保证民众的民主权利、武装民众的条件下,同国内任何武装部队订立作战协定。此宣言表示了红军愿与国民党军队共同抗日的愿望。

1935 年夏,日本侵略者又在华北地区制造事端,挑起华北事变。《秦土协定》、《何梅协定》的签订,使我国丢掉了对河北、察哈尔两省

的大部主权。11 月，日本侵略者又扶植殷汝耕在河北通县（今北京市通州区）成立“冀东防共自治政府”。与此同时，日本帝国主义还对华北进行了疯狂的经济掠夺，严重打击了我国的民族工商业。华北事变使中日之间的民族矛盾急剧上升为中国社会的主要矛盾，民族资产阶级的抗日民主要求增长。面对形势的变化，1935 年 8 月 1 日，中共驻共产国际代表团草拟了《为抗日救国告全体同胞书》（即《八一宣言》）。10 月 1 日，以中国苏维埃中央政府和中国共产党中央委员会的名义，正式向国内外工农军政商学各界男女同胞发表《八一宣言》，提出“我们不仅对于日寇对我国的领土侵略和内政干涉，表示激烈的反抗；就是对于日寇提出解散国民党党部和蓝衣社组织底要求，也表示坚决的抗议”。宣布“一切中国人的事，应由中国人自己解决”。指出影响抗日胜利的一个原因是“各种抗日反蒋势力互相之间，存在有各种隔阂和误会，以致未能团结一致”。再次呼吁各界同胞、各军队，“大家都应当有‘兄弟阋墙外御其侮’的真诚觉悟，首先大家都应当停止内战，以便集中一切国力（人力、物力、财力、武力等）去为抗日救国的神圣事业而奋斗”。表示“苏维埃政府和共产党愿意作成立这种国防政府的发起人”，号召东北各地抗日政府与苏维埃政府一起，“组织全中国统一的国防政府”，东北人民革命军及各种反日义勇军一起，“组织全中国统一的抗日联军”。宣言最后提出“大中华民族抗日救国大团结万岁”等口号[①]。从《八一宣言》开始，中国共产党和中华苏维埃共和国提出了组建全国统一的国防政府和统一的抗日联军的目标。

同年 11 月 14 日，共产国际举行第七次代表大会，曼努意斯基在大会总结中指出了共产国际关门主义、教条主义的错误，提出“在反对各式各样的资产阶级专政的斗争当中，无产阶级必须集中一切力量，以反对最凶恶的死敌——法西斯主义”。在反对帝国主义战争危险的斗争中，“无产阶级务须把主要的火力去反对目前战争的挑

---

① 参见《为抗日救国告全体同胞书》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 10 册，第 520、522、525 页，中共中央党校出版社，1991 年。

拨者与罪魁的那些国家"，"无产阶级应当在那些决不主张无产阶级专政及社会革命的各种社会派别、阶级及民族中，扩大一切可能的同盟者的战线"①。共产国际这一关于建立广泛的反法西斯统一战线的精神和《八一宣言》的内容，由中共驻共产国际代表团代表张浩(林育英)于11月下旬返回瓦窑堡时，向中共中央传达。11月28日，毛泽东、朱德分别代表中华苏维埃共和国中央政府、中国工农红军革命军事委员会联合发表抗日救国宣言，又一次重申不论任何政治派别、任何武装队伍、任何社会团体、任何个人类别，只要他们愿意抗日反蒋，我们不但愿意同他们订立抗日反蒋的作战协定，而且愿意更进一步同他们组织抗日联军与国防政府。宣言还提出了抗日联军与国防政府的十大纲领。

在民族矛盾上升为主要矛盾的新形势下，中国共产党接受了共产国际的指导，审时度势地确立了建立抗日民族统一战线的政治路线和斗争策略。12月下旬，中共中央在瓦窑堡召开了政治局会议，会议认为，只有建立最广泛的抗日民族统一战线(下层的与上层的)，才能取得抗日战争的胜利。这个统一战线最广泛的与最高的形式，就是国防政府与抗日联军的组织。会议指出，由于有不同意苏维埃制度与土地革命而同意反日反卖国贼分子存在等原因，国防政府与抗日联军的组织，不但是可以的，而且是必要的。为了使抗日民族统一战线获得更广泛的阶级基础，中共中央代表中华苏维埃共和国中央政府宣告："把自己改变为苏维埃人民共和国，把自己的政策，即苏维埃工农共和国的政策的许多部分，改变到更加适合反对日本帝国主义变中国为殖民地的情况"。宣言宣告：苏维埃人民共和国代表中华民族的利益，它不但代表工人农民的利益，而且代表小资产阶级、知识分子、反日反卖国贼的国民党官兵的利益，它不没收富农的财产，保护民族工商业资本家，保护华侨。它要把"苏维埃人民共和国领土之内的同苏维埃人民共和国领土之外"的抗日斗争会合

① 《共产国际第七次大会的总结》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第10册，第791、792页，中共中央党校出版社，1991年。

起来①。瓦窑堡会议以后,中华苏维埃共和国中央政府在对外发布的文告中,一律以“中华苏维埃人民共和国”的名义。中华苏维埃人民共和国的出现,为以后的抗日民主政权、人民民主政权、人民民主专政国家政权的建立,开了先声,作了思想理论的准备。

1936年6月,国民党召开五届二中全会。8月25日,中共中央发表致国民党书,对国民党五届二中全会宣言和蒋介石报告中的若干转变表示了欢迎,指出全国人民现在热烈要求一个真正救国救民的政府,要求一个真正的民主共和国,中国共产党、中国苏维埃政府与中国红军郑重宣言:“我们赞助建立全中国统一的民主共和国,赞助召集由普选权选举出来的国会,拥护全国人民和抗日军队的抗日救国代表大会,拥护全国统一的国防政府。”宣布:“在全中国统一的民主共和国建立之时,苏维埃区域即可成为全中国统一的民主共和国的一个组成部分”②。

1937年2月15日,国民党将召开五届三中全会。为了促使抗日民族统一战线的及早建成,2月10日,中共中央给国民党三中全会致电,向国民党三中全会提出五条有关国策的原则,并作出四条保证,四条保证是:“(一)在全国范围内停止推翻国民政府之武装暴动方针;(二)苏维埃政府改名为中华民国特区政府,红军改名为国民革命军,直接受南京中央政府与军事委员会之指导;(三)在特区政府区域内实施普选的彻底的民主制度;(四)停止没收地主土地之政策,坚决执行抗日民族统一战线之共同纲领”③。

5月10日,苏区党代表会议通过《苏区党代表会议组织问题报告提要》,提要指出:争取国内民主制度的实现与驱逐日本帝国主义出中国联结在一起,成了新阶段的重要的一环,“我们进入了为独

---

① 参见《中央关于目前政治形势与党的任务决议》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第10册,第609—610、615页,中共中央党校出版社,1991年。

② 《中国共产党致中国国民党书》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第11册,第83页,中共中央党校出版社,1991年。

③ 《中共中央给中国国民党三中全会电》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第11册,第157—158页,中共中央党校出版社,1991年。

立，自由，幸福的中华民主共和国而斗争的新阶段”①。在这样的新阶段，中共中央着手作了将中华苏维埃人民共和国中央政府西北办事处改为中华民国陕甘宁特区政府或边区政府的准备，做好将红军改编为国民革命军的准备。在中国共产党的努力与争取下，1937年7月，蒋介石在庐山宣布承认陕甘宁边区。9月6日，中华苏维埃人民共和国西北办事处正式改为陕甘宁边区政府。

第四节　工农民主政权的各级权力机构和制度

在各地建立工农民主政权和建立中华苏维埃共和国的过程中，中国共产党逐步建立、完善了工农兵苏维埃代表大会制这一根本制度，建立了包括政治、经济、军事、文教、法制、外交等方面的一整套权力和行政机构，为中华人民共和国实行的人民代表大会制度，包括中央人民政府委员会及由它任命、组成并受其领导的政务院、最高人民法院、最高人民检察署、人民革命军事委员会的中央人民政府，改革后成立的审计署等机构的建立，也为地方各级人民政府的建立，作了最初的积极尝试，奠定了开创性的基础。

一、中央工农民主政权体制

中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法草案》，对中央苏维埃政权体制作了初步规定。中华苏维埃共和国第二次全国代表大会中央政府执行委员会又公布了《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》，对中央苏维埃政权体制又作了一些补充和较详细的规定。

（一）全国苏维埃代表大会

全国苏维埃代表大会是中华苏维埃共和国最高政权机关。代表由各省、中央直属县（市）苏维埃代表大会及红军所选出的代表组

---

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第11册，第213—214页，中共中央党校出版社，1991年。

成。每年召开1次,《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》公布后,改为每两年召开1次。全国苏维埃代表大会听取中央执行委员会的报告并进行讨论,制定、修改宪法和其他法律,决定全国的大政方针,改选中央执行委员会。

(二)中央执行委员会

中央执行委员会是中华苏维埃共和国立法、行政、司法的最高管辖机关,负责指导一切行政机关的工作,监督苏维埃宪法、全国苏维埃代表大会及中央执行委员会的决议案和命令的施行。是全国苏维埃代表大会闭幕期间的最高政权机关。委员由全国苏维埃代表大会选举产生,并在委员中选出正、副主席。中央执行委员会每5个月召集1次,《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》公布后,改为每6个月召集1次。中央执行委员会对全国苏维埃代表大会负责,召集全国苏维埃代表大会,并向全国苏维埃代表大会作工作报告,颁布并实行各种法律、法令,审核、批准人民委员会及各部人民委员颁布的草案,可以停止、变更中央执行委员会主席团、人民委员会及其他机关的法令和决议。

(三)中央执行委员会主席团

中央执行委员会主席团是中央执行委员会闭幕期间的全国最高政权机关。《中华苏维埃共和国宪法草案》规定由中央执行委员会选举产生主席团15人,《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》规定不得超过25人。1934年1月,由中央执行委员会委员中选出17名常务委员组成,其中主席1人、副主席2人。中央执行委员会主席团监督宪法及全国苏维埃代表大会、中央执行委员会的各种法令及决议的实施,有停止或变更人民委员会、各省苏维埃代表大会及其执行委员会决议或命令的权力。须向中央执行委员会作工作报告,对中央执行委员会负完全责任。

(四)中央人民委员会

中央人民委员会是中央执行委员会的行政机关,负指挥全国政务的责任。人民委员会从中央执行委员会中选举产生,由正、副主席和人民委员组成。对中央执行委员会及其主席团须按时报告工作并

负责。人民委员会的决议及所颁布的各种法令条例,须报告中央执行委员会主席团。人民委员会有权审查、修改或停止各人民委员部所提出的法令及其决议。

《中华苏维埃共和国宪法草案》规定,中央人民委员会下设外交、海陆空军、劳动、财政、土地、司法、卫生、教育、工农检察、内务、交通邮电、最高人民经济、粮食、社会保证、国内外贸易人民委员。实际只设立了外交、军事、内务、劳动、教育、财政、司法、工农检察、经济等人民委员。为了粉碎第四次军事"围剿",1932 年 7 月又增设了劳动与战争委员会。不久,将各人民委员改为各人民委员部,并增设了土地人民委员部。1934 年 2 月,中华苏维埃共和国中央政府成立,随即将各部改为 10 部(即外交、军事、劳动、土地、财政、国民经济、粮食、司法、内务、教育部),2 会(即工农检察、中央审计委员会),2 局(即国家政治保卫局、外贸总局),1 行(即国民人民银行),1 社(即中央合作总社)。

各人民委员会主席,均由中央人民委员会委员兼任。改部后所设各部部务委员会委员,由人民委员会任命。

(五)最高法院

最高法院是中华苏维埃政府最高审判机关。最高法院全体委员会由 7 人组成,由中央执行委员会主席团任命,负责最高法院的事务。7 人中推选 1 人任院长,2 人任副院长,1 人任政治保卫处代表。

最高法院下设刑事、民事、军事法庭,各设庭长 1 人,负责有关审判事宜。另设检查长 1 人,副检查长 1 人,检查员若干人。

(六)中央革命军事委员会

中央革命军事委员会是中华苏维埃政府最高军事领导机关。负责全军统一编制,制定军事条例、法令,建立健全军事规章制度,加强战时政治工作等。原来是 1931 年 11 月 25 日组建的属于中华苏维埃政府系统的中央革命军事委员会。当时朱德任主席,彭德怀、王稼祥任副主席,还有 12 名委员,1 名秘书长。下设总参谋部、总政治部、总经理部、总卫生处(后改为部)、中央军事政治学校(即"红军学校")等。1933 年 5 月,中央政府决定补选项英、博古为中央革命军

事委员会委员，项英代理主席，办公地址移到后方瑞金。此后，一切重大军事决策、作战计划、重要人事调动，都由以项英为代理主席的中央革命军事委员会决定。10月，共产国际派遣的军事顾问李德到来，李德在博古的支持下，基本包办了中央革命军事委员会的日常工作。

（七）审计委员会

审计委员会是中华苏维埃政府最高经济监督机关。负责审核国家每年的收支，监督国家预算的执行。《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》规定，在中央执行委员会下设审计委员会。委员会由5—9人组成，由中央执行委员会主席团委任，设主任1人，副主任1人。

二、地方工农民主政权制度

1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会召开，中华苏维埃共和国临时中央政府成立后，27日召开中央执行委员会第一次全体会议，通过了《地方苏维埃政府的暂行组织条例》。经过两年来地方工农民主政权建设的实践，中央执行委员会总结了经验以后，于1933年12月又颁布了《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》，使地方政权建设进一步发展。

（一）地方行政区域划分

中华苏维埃共和国临时中央政府成立以前，由于革命发展的不平衡，各苏区范围大小及涉及省、县、区的不同，区乡两级范围划得过大，不利于领导和管理。中华苏维埃共和国临时中央政府成立后，1931年11月27日，中央执行委员会召开第一次全体会议，制定了《中华苏维埃共和国划分行政区域暂行条例》，对苏区行政区域进行了重新划分。对地方政权的省、县、区、乡（城市）苏维埃作了以下规定：

（1）省的范围，应按照战争与地势的原则划分。

（2）县的范围，山地多的县至多不得超过12个区，平地多的县不能超过15个区。县政府应设在最适中的区域，如旧有县城过于偏僻，则应改设在较适中的大市镇。

(3)区的范围,山地的乡数不得超过9乡,地域纵横不得超过45里;平地的乡数不得超过12乡,地域纵横不得超过30里。每区须有一个经济中心——市镇或圩场,作为行政中心。

(4)乡和城市的范围,乡以不改变旧有分田单位为原则。山地纵横不得超过15里,人口不得超过3000人;平地纵横以5里为主,最多不超过10里,人口不得超过5000人;城市苏维埃除城区外,加入周围2里的地方①。

这一规定,使苏区4级行政区划逐渐统一起来。

(二)省工农民主政权制度

省苏维埃代表大会是地方最高政权机关,其代表由各县苏维埃代表大会选举产生。省苏维埃代表大会由省执行委员会每年召集1次。

省执行委员会是省苏维埃代表大会闭会期间的最高行政机关,委员由省苏维埃代表大会从代表中选举产生。省执行委员会由省执行委员会主席团每4个月召集1次。省执行委员会设主席1人、副主席2人,下设内务、军事、财政、土地、文化、工农检察、粮食、卫生、劳动9部和总务处等,分管各项工作和处理日常事务。省执行委员会每6个月须向选民作一次工作报告。选民可以在该工作报告大会上批评省政府的工作。

省执行委员会主席团是省执行委员会闭幕后的最高机关。主席团在执行委员会委员中选举产生。主席团会议每周召集1次。

(三)县工农民主政权制度

县苏维埃代表大会是县的最高政权机关,其代表由各区苏维埃代表大会选举产生。

县执行委员会是县苏维埃代表大会闭幕期间的最高行政机关,委员由县苏维埃代表大会从代表中选举产生。县执行委员会全体委员会议,由主席团每两个月召集1次。县执行委员会设正、副主席各1人,下设军事、财政、粮食、土地、文化、卫生、劳动、工农检察、内务、

① 参见江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室选编:《中央革命根据地史料选编》下册,第192—193页,江西人民出版社,1982年。

总务部。县执行委员会工作人员总额不得超过25人,有生活费的工作人员不得超过15人。

县执行委员会主席团是县执行委员会闭会后的最高机关,由执行委员会中选出常务委员组成,主席团的正、副主席由执行委员会正、副主席兼任。主席团会议每周召集1次。

(四)区工农民主政权制度

区苏维埃代表大会是全区的最高权力机关。其代表由乡苏维埃全体大会选举产生。

区执行委员会是代表大会闭会期间的最高权力机关。委员由区苏维埃代表大会从代表中选举产生。全体委员会议由主席团每月召集1次。区执行委员会设正、副主席各1人,下设各部可与省、县执行委员会相同。区执行委员会下设立秘书处和各种执行机构,但其领取生活费的人员不得超过15人,经费困难时则不得超过7人。

区执行委员会主席团或常委会在执行委员会的委员中选举产生,负责处理区的日常工作。

(五)城市工农民主政权制度

城市苏维埃代表大会是城市的最高政权机关。其代表由城市选民选举产生。城市苏维埃全体代表会议一般每两星期召集1次,可以到与所讨论问题有关系的企业和机关去开。城市苏维埃,每月须向城市选民作1次工作报告。

城市苏维埃主席团由城市苏维埃全体代表会议选举产生。主席团再选举产生正、副主席各1人,主持政府工作。主席团下设军事、劳动、土地、财政、内务、工农检察、文化、卫生等科和总务处。主席团每星期召集1次会议,各种干事会议每星期召集1次,各科全体人员会议每星期召集1次。

上述为一般市的苏维埃制度。至于中央和省直辖市的苏维埃制度,按照1927年11月颁布的《苏维埃临时组织法》,有如下规定:

市苏维埃代表大会由城市选民选举产生的代表组成。每半年召集1次代表大会。

市苏维埃执行委员会,由全市苏维埃代表大会推选出正式委员

9—13人,候补委员5—7人组成。执行委员会任期1年,执行委员可以连选连任。全体会议每月召集1次。下设军事、财政、土地、教育、内务、劳动保险及失业救济、建设、惩治反革命委员会。各委员会由市执行委员会指定3—5人组成,由委员中推选1人为主席。

市执行委员会主席团,由全体执行委员会议从委员中推选3—5人组成。每星期召集2—3次会议①。

(六)乡工农民主政权制度

乡苏维埃代表大会是苏维埃政权的基层政权。代表由全乡选民选举产生。乡苏维埃不设执行委员,仅设主席1人,大乡可再设副主席1人。也不分科,代表要负责一部分工作。全体代表会议由主席每10天召集1次,最好到与讨论问题有关的村召开。乡苏维埃每月须向选民报告工作1次。由于斗争形势的变化与需要,乡苏维埃制度后来又有了发展。主要有:增设主席团和各种委员会,把各种委员会建在村里;每一个代表与一定数量的居民有联系;每一个村产生1名主持全村工作的代表主任,由代表主任负责召集一村代表和全体居民开会讨论全村的中心工作。

三、工农民主政权的选举制度

1931年11月,中华苏维埃共和国成立后,中央执行委员会召开第一次全体会议,通过了《中华苏维埃共和国的选举细则》。12月,又通过了《选举委员会的工作细则》。1932年1月28日,中央执行委员会根据斗争形势的变化,又颁布了第八号《中华苏维埃共和国中央执行委员会训令》,对细则作了一些变更和补充,并对居民与代表比例作出新的规定。从上述文件可见,工农民主政权在选举方面形成了一套保证工农权利的制度。

(一)选举机关和系统

根据中华苏维埃共和国宪法的有关规定,选举委员会是主持城

---

① 参见江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室选编:《中央革命根据地史料选编》下册,第9—10页,江西人民出版社,1982年。

市和乡村选举工作的机关。在城市由城市苏维埃组织选举委员会，委员不得超过9人。在乡村由区执行委员会组织全区选举委员会主持选举工作，委员不得超过11人。在大城市和区，在城市、区选举委员会之下，可以设立选举委员会分会，在选举委员会总会的指导下，主持选举工作。

选举委员会的委员一般从选区内合格居民中选出，并上报县执行委员会审查，再由县执行委员会上报省执行委员会或其主席团批准委任。但是，城市、乡村苏维埃主席不得任选举委员会的委员和主席。选举委员会委员平时不脱离生产，主持选举工作期间，可专管选举工作。选举委员会不设专门的办事处，通常在城市、区苏维埃的地方办公。

苏维埃选举的一个系统是，由乡苏维埃选举产生参加区代表大会的代表，由区、城市苏维埃选举产生全县代表大会的代表，由市区苏维埃选举产生省直属市苏维埃代表，然后由县、省直属市苏维埃选举产生全省代表的代表。

另一个系统是，由市区苏维埃选举中央直属苏维埃的代表，由省、中央直属苏维埃选举产生全国代表大会的代表。

（二）选举权和被选举权

根据《中华苏维埃共和国的选举细则》，居住在中华苏维埃共和国领土内的居民，凡年满16岁，不分男女、宗教、民族的区别，均有选举权和被选举权①。具体规定如下：

有选举和被选举权的是：

其一，工农商及其他企业机关和组织的雇佣者、独立劳动者和一切不剥削他人的劳动者及他们的家属；

其二，中华苏维埃共和国海军、陆军、空军中服役的军人；

其三，以上两种人民中现时不能工作或失业的人。

以上三条中只要具备一条都有选举权和被选举权，以下六条中

---

① 参见江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室选编：《中央革命根据地史料选编》下册，第178页，江西人民出版社，1982年。

只要具备其中一条就无选举权和被选举权。

没有选举和被选举权的是：

其一，剥削他人的劳动力者（包括富农在内）；

其二，靠土地、资本的盈利为生，而自己不劳动者；

其三，商人资本家的代理人、中间人及买办；

其四，各种宗教的传教师、牧师、僧侣、道士、地理阴阳先生及一切以传教为职业的人；

其五，国民党及其他反动政府下的警察、侦探、宪兵、官僚、军阀及参加反对工农利益的反动派；

其六，神经病患者及经法庭判决有罪，而在犯罪期间者。

（三）代表产生的比例

在《中华苏维埃共和国的选举细则》中的第五章，曾对代表与居民人数的比例作过规定。为了适应革命斗争的环境，保证无产阶级在苏维埃政权中的领导地位，1932 年 1 月 28 日，中央执行委员会发出第八号训令，对居民与代表的比例按新标准重新作了规定。

其一，乡苏维埃代表会由贫农、中农、独立劳动者每 50 人中选出正式代表 1 名组成，其中工人、苦力、雇农每 13 人中选出正式代表 1 名，不足规定人数的也可选出 1 名正式代表。

其二，直属县的城市苏维埃代表会由城市贫民和周围所辖范围内的贫农、中农、独立劳动者每 80 人中选出正式代表 1 名组成，其中工人、苦力、雇农每 20 人中选出正式代表 1 名，不足规定人数的也可选出 1 名正式代表。

其三，直属省的市苏维埃代表大会由城市贫民及附近的贫农、中农等每 400 人中选出正式代表 1 名，其中工人、苦力、雇农每 100 人中选出正式代表 1 名，不足规定的人数也可选举 1 名正式代表。

其四，区苏维埃代表大会由各乡苏维埃代表及地方武装选出的代表组成，在居民每 200 人中选出正式代表 1 名，其中工人、苦力、雇农应占总数的 20%。

其五，县苏维埃代表大会由区苏维埃代表大会和城市苏维埃及红军和地方武装选出的代表组成。乡村居民每 1200 人中选出正式

代表1名,其中工人、苦力、雇农应占总数的25%,士兵占30%;城市居民每400人中选出正式代表1名,其中工人、苦力、雇农应占总数的50%。

其六,省苏维埃代表大会,由县苏维埃代表大会和省直属市苏维埃及红军和地方武装选出的代表组成。乡村居民5000人中选出正式代表1名,其中工人、苦力、雇农应占总数的25%,士兵占10%;城市居民2000人中选出正式代表1名,其中工人、苦力、雇农应占总数的50%。

各级苏维埃除选出正式代表外,还可按正式代表名额五分之一的比例选出候补代表。但选出的候补代表在增补前出席会议时,只有发言权,没有表决权。

(四)选举程序

《选举委员会的工作细则》对选举程序作了明确的规定。

选举前:应在选举前的两周进行选民登记,之后由选举委员会指定委员组织专门委员会对登记表进行审查,宣布该选区内选民的总人数及应选代表的名额。

选举时:由选举委员会的主席或全权代表宣布选举大会开会,宣布到会人数是否已足法定人数。宣布什么人有选举权和被选举权,什么人被剥夺选举权和被选举权。选举正式代表和候补代表。

选举后:选举委员会须将有关选举的文件汇总,交给区执行委员会,或城市苏维埃,以备检查。并向区执行委员会或城市苏维埃作总结报告①。

(五)选举承认与代表召回

城市苏维埃与区执行委员会接到有关选举的文件后,组成专门委员会审查。凡符合法律规定的程序、手续,即予以承认;部分不符合选举手续和规定的,给予取消;全部不符合手续和规定,即报上级苏维埃政府予以取消。

---

① 参见江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室选编:《中央革命根据地史料选编》下册,第187—189页,江西人民出版社,1982年。

选民选出的代表如果辜负人民的托付，不执行自己的职务，或有犯法行为，城市或乡苏维埃有权开除他，选民也有召回该代表之权。此种情形，须报上级苏维埃政府审核、批准后，方能执行。

四、工农民主政权的检察制度

各级工农民主政府不仅受同级苏维埃代表大会和上级苏维埃政府的监督，而且受各级工农检察机关的监督。这种监督作用在检察机关的工作任务与工作程序中可以充分体现。

（一）各级工农检察机关的设置

中华苏维埃共和国成立以后，逐渐组建了各级工农检察机关。根据1931年11月通过的《工农检察部的组织条例》，从中央执行委员会到区执行委员会和城市苏维埃，都建立工农检察机关。在中央、省、县、区设置工农检察部，中央和省直属城市苏维埃设置工农检察科。各检察机关的负责人，中央政府称工农检察人民委员，省、县、区称部长，城市苏维埃检察科的负责人称科长。人民委员由中央执行委员会选任，部长、科长分别由各级执行委员会和城市苏维埃主席团选任。工农检察部、科分别属于各级政权机关的组成部分，一方面要接受各该级执行委员会及其主席团的领导，一方面要接受上级工农检察机关的命令。1933年12月，地方各级工农检察部改称工农检察委员会。1934年2月，中央的工农检察人民委员部也改称工农检察委员会。

（二）各级工农检察机关的任务

《工农检察部的组织条例》规定了工农检察部的主要任务，是监督国家企业和机关及有国家资本在内的企业和合作社企业等，要那些企业和机关坚决地站在工人、雇农、贫农、中农、城市贫苦劳动群众的利益上，执行苏维埃的劳动法令、土地法令及其他一切革命法令，要适应某阶段的革命性质，正确地执行苏维埃的各种政策。具体任务有：

其一，对各级苏维埃机关是否正确进行没收、分配土地的工作予以监督。

其二，对各级苏维埃机关是否适应各阶段革命利益，正确执行苏

维埃的政纲和策略予以监督。

其三，对苏维埃机关是否正确执行苏维埃的经济政策，首先是财政、税收政策，予以监督。

其四，对各该级执行委员会有权建议撤换或处罚国家机关和国家企业的工作人员，有权对该机关或企业的工作设施提出直接建议。

其五，对工作人员行贿、贪污、浪费公款等违法乱纪行为，有权报告法院，以便依法予以检察和裁判[①]。

（三）检察结果与建议的讨论、执行、公示

工农检察机关应将检察结果提交工农检察委员会会议讨论，并对被检察单位提出具体的建议。遇有被检察单位不同意时，应将建议提交各该级执行委员会，以令被检察单位执行。工农检察机关还须向被检察单位全体人员报告检察结果，并将检察结果与建议随时在报上公布。

（四）控告局、突击队

《工农检察部的组织条例》里规定，在工农检察部之下，应设控告局。各级控告局既直属各级工农检察部门的领导，又与各级工农检察部门无上下级的隶属关系。其职责是负责接受工农群众对政府机关和国家企业违反苏维埃政纲、政策，贪污浪费，官僚腐化，消极怠工等现象的控告事件。控告局设局长 1 人，调查员若干人。控告局在工农集中的地区设有控告箱，以便工农群众投递控告书。控告局只受理署有本人真名实姓的控告书，对诬控者，查出后即交法庭依法制裁。

《工农检察部的组织条例》中还规定，工农检察部在必要时可以组织突击队，以便对机关、企业、合作社的工作进行公开的突击检察。突击队直接接受同级检察机关的领导，但又不是工农检察机关下设的固定机构，这可以从突击队队员不脱产也不固定专人上体现。凡有选择权的人都可加入突击队，因此，突击队是一种群众性的工农检察组织。每队设队长 1 人，至少由 3 人组成。突击队的设立，体现了

---

① 参见江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室选编：《中央革命根据地史料选编》下册，第 161—162 页，江西人民出版社，1982 年。

工农民主政权注重发挥群众对政权中工作人员的监督作用。

五、工农民主政权的司法制度

中华苏维埃共和国临时中央政府成立以后，从中央到地方，逐渐建立了各级司法机关，并渐次形成司法制度。

（一）中央司法机关

在中央设立的司法机关有最高法院。最高法院是全国最高审判机关，设院长 1 人、副院长 2 人，由中央执行委员会主席团委任。最高法院内设院务委员会，由院长任主席。院务委员会的职责是，讨论并决定法院职权范围内的各项重要问题和案件。最高法院设检查长 1 人，副检查长 1 人，由中央执行委员会主席团委任，设检查员若干人。最高法院还下设刑事、民事、军事法庭，各设庭长 1 人。

根据 1934 年 2 月 17 日公布的《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》的规定，最高法院的职责主要有：

其一，对于一般法律作法定的解释；

其二，审查各省裁判部及高级军事裁判所的判决书和决议；

其三，审查中央执行委员以外的高级机关职员在执行职务期间内的犯法案件（中央执行委员犯法案件，由中央执行委员会或主席团另行处理之）；

其四，审判不服省裁判部或高级军事裁判所的判决而提起上诉的案件，或检查员不同意省裁判部或高级军事裁判所的判决而提起抗议的案件①。

在中央设立的司法机关还有司法人民委员部。司法人民委员部是管理全国司法工作的行政部门。该部设司法人民委员 1 人任领导，由中央执行委员会选任；设副人民委员 1—2 人任助理，由中央执行委员会主席团委任。司法人民委员部设有部务委员会，由司法人民委员任主席，其他的部务委员由中央人民委员会任命。司法人民

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷，第 93 页，中国社会科学出版社，1981 年。

委员部负责司法干部的任免、奖惩、教育、训练等司法行政工作。

在中央司法机构中，最高法院专门分管司法审判；司法人民委员部则专门分管司法行政工作。即在司法审判和司法行政上，中央实行"分立制"。

（二）地方司法机关

中华苏维埃共和国在地方的司法机关是在省、县、区、市设立的各级裁判部，在红军系统中设立的初级、阵地、高级军事裁判所。

省裁判部设部长1人，副部长1—2人。县、区、市裁判部均设部长、副部长各1人。此外，各级裁判部还分别设有人数不等的巡视员、检察员、秘书、文书。初级军事裁判所设所长、副所长各1人。高级军事裁判所设所长1人，副所长1—2人。各级军事裁判所还设有人数不等的裁判员、检察员、巡视员、秘书、文书。

地方各级裁判部的职权是：省裁判部负责审理县裁判部的上诉案件和具有全省意义的初审案件，县裁判部负责审理区裁判部的上诉案件和具有全县性质的初审案件。军事裁判所专门审理现役军人以及敌军的侦探、内奸等案件。

根据1933年12月颁布的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》的规定，省、县、区、市各级裁判部和初、高级军事裁判所之下，还设立裁判委员会，作为讨论和建议关于司法行政、关于检察与审判各种问题的机关①。各级裁判委员会由各该级裁判部部长、副部长、裁判员、检察员、国家政治保卫分局局长或特派员，民警分局或民警厅长或民警所长，工农检察委员会、劳动部及职工会的代表，所在地下级裁判部长，及其他工作人员中能任其职者组成，由部长任委员会主任。初级、高级军事裁判所的裁判委员会，则由所长、副所长、裁判员、检察员、国家政治保卫分局局长或特派员、军队的政治机关的代表，及其他工作人员中能任此职者组成，由所长任主任。

地方各级裁判部和初级、高级军事裁判所之下均设刑事、民事法

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第65页，中国社会科学出版社，1981年。

庭,分别负责审判刑事、民事案件。必要时应组织巡回法庭,到出事地点去审判比较重要的刑事、民事案件,以便出事地点及其附近的广大群众来观审。

地方司法机关采取“合一制”。各级裁判部、所既受上级司法机关的领导,又受同级政府主席团的领导。由于司法人民委员部没有自己的下属机构,它颁发的司法行政命令要由各级裁判机关执行,这样一来,地方裁判机关就既有审判权又有司法行政权,是“审政合一”的机构。这是地方司法制度与中央司法制度不同之处。

六、工农民主政权的军事制度

中华苏维埃共和国成立以前,在中国共产党领导全国各地工农武装起义的过程中,中国工农革命军(后称中国工农红军)已经逐步发展壮大。中华苏维埃共和国成立以后,中央和地方的军事领导机构也逐渐建立、健全起来。

(一)军事领导机构

1. 中央革命军事委员会

中华苏维埃共和国成立之前,曾在上海设立中央军事委员会(1930 年 3 月)和中共苏区中央局所属的中央军委(1931 年 1 月 15 日)。1931 年 11 月 25 日,中华苏维埃共和国成立后,根据第一次苏维埃代表大会的决议和中央执行委员会的命令,建立了中华苏维埃共和国中央革命军事委员会。该委员会是中华苏维埃共和国全国红军的最高领导和指挥机关。设主席 1 人,副主席 2 人,委员共 15 人。下设总政治部、总参谋部、总经理部(后改称总供给部)、军医处、中央军事政治学校,后又成立军事后方办事处。1936 年 12 月,中央政府在发布的《关于扩大中央革命军事委员会的命令》中,将中央革命军事委员会扩大为 23 名委员,并由其中 7 人组成中央革命军事委员会主席团。主席团设主席 1 人,副主席 2 人。

2. 中国工农红军总部

中央革命军事委员会成立以后,撤销了红一方面军的建制和领导机构,所以从 1931 年 12 月开始,中央革命军事委员会即直接指挥

中央苏区红军的作战。1932年6月下旬,中央革命军事委员会机关也随军到了前方。1933年5月8日,中华苏维埃共和国临时中央政府人民委员会决定,中央革命军事委员会机关从前方迁回瑞金。同时决定在前方组成中国工农红军总部,设置中国工农红军总司令、总政治委员等职。

3. 军事人民委员部

1934年2月17日颁布的《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》规定,在中央人民委员会中设军事人民委员,在中央人民委员会下设立军事人民委员部,由军事人民委员任负责人,由中央执行委员会主席团委任副人民委员1—2人,助理军事人民委员的工作。军事人民委员部下设部务委员会,作为讨论和建议该部工作的机关,军事人民委员任该部务委员会的主席。

4. 省军区司令部和县、区、市军事部

1933年12月12日颁发的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法(草案)》对地方的军事领导机关作了规定,在省设军区司令部,在县、区、市均设军事部。

省军区司令部是县军事部的上级机关,由中央军事委员会规定其机构设置。

县及省属市军事部,设部长、副部长、秘书各1人。下设第一、二、三科,分别负责管理地方部队的编制与训练,扩大红军及一切战争动员工作,保管和分配武器弹药及其他杂务。各科均设科长1人。

区及县属市军事部,设部长、副部长、文书各1人。下设第一、二科,分别负责管理地方部队的编制训练事项,扩大红军及一切战争动员工作。各科均设科长1人①。

(二)中国工农红军的编制

第二次国内革命战争时期,最初中国共产党领导的工农起义军名称很不统一。1927年9月,中共中央在《两湖暴动计划决议案》中

① 参见韩延龙,常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷,第54—56页,中国社会科学出版社,1981年。

提出,应将工人纠察队与农民自卫军改称工农革命军。从1927年10月至1928年5月,各地起义军先后采用工农革命军称号。1928年2月,在《共产国际执行委员会第九次扩大会议关于中国问题的议决案》中,强调中国共产党当时的主要任务是实行土地革命和组织红军部队。4月30日,中共中央政治局接受了共产国际的这个建议。1928年5月以后,各地工农革命军陆续改称中国工农红军。

中国工农红军包括正规军和游击队。正规军有8级建制,即班、排、连、营、团、师、军团(或军)、方面军。通常采取"三进位制",即三班一排,三排一连,以此类推。除此以外,还有独立师、独立团、独立营及特种部队(如工兵、炮兵等)。在军、师、团部还设有各种直属部队。团以上机关设司令部、政治部(处)、供给部(处)、卫生部(队)等。

中国工农红军的游击队,通常分为纵队、支队、大队、中队、分队、班。一般也采用"三进位制"。

地方武装主要有赤卫队、少年先锋队等。赤卫队由23—40岁的公民参加。通常,县赤卫队设指挥部,统领全县的赤卫队。区赤卫队设指挥部,统领区赤卫队营。乡编成赤卫队连或排。少年先锋队由16—23岁的男女青少年参加。赤卫队和少年先锋队系不脱离生产的群众武装,平时保卫苏区,战时配合正规军作战,并作为工农红军的后备力量。

(三)中国工农红军的建军原则

中国工农红军长期在农村进行游击战争,而且部队以农民为主要成分,这样,军内存在大量非无产阶级思想,特别是小资产阶级思想。为了把中国工农红军建设成为无产阶级领导的新型人民军队,中国共产党不断地加强对工农红军的领导。1929年12月,毛泽东等根据中共中央给红四军"九月来信"的精神,并根据南昌起义以来两年多的军队建设经验,在红四军党的第九次代表大会上通过了《中国共产党红军第四军第九次代表大会的决议》(即《古田会议决议》)。这个决议纠正了红四军内部存在的单纯军事观点、极端民主化、非组织观点、绝对平均主义、主观主义、个人主义、流寇思想、盲动

主义残余等各种非无产阶级思想，确立了中国共产党对中国工农红军的绝对领导①。这是中国工农红军建设的根本原则，也一直是中国人民军队建设的根本原则。

（四）中国工农红军的政治工作制度

1. 政治制度

中国工农红军在连设置政治指导员。在团以上设置政治委员，实行政治委员制度。在团以上设立政治处。在师以上设立政治部。政治部设主任 1 人，下设宣传、组织、民运、总务等科。政治部分管军队的政治训练，负责指导士兵委员会的工作和群众的政治工作。

2. 民主制度

在中国工农红军中建立了各级士兵委员会，实行官兵一致、上下一致的原则。由全连士兵大会选举产生连士兵委员会，该委员会设执行委员 5—9 人。由全营士兵代表会选举产生营士兵委员会，该委员会设执行委员 11—13 人，从中选出常委 3 人。由全团士兵代表会选举产生团士兵委员会，该委员会设执行委员 17—19 人，从中选出 5 人为常委。由全军士兵代表会选举产生军士兵委员会，该委员会设执行委员 19—23 人，从中选出 5—7 人为常委。各级士兵委员会均设主席 1 人。士兵委员会的工作任务有：参加军队的管理，维持军队的纪律，监督军队的经济，开展群众工作，对新兵进行政治教育等。

3. 群众工作制度

中国工农红军具有宣传群众的任务。因此，在连设有宣传员 5 人，负责向群众讲演、刷写标语等事项。

4. 对敌政策

如何对待敌军呢？除坚决消灭一切敢于顽抗之敌以外，中国工农红军注意做好争取俘虏、瓦解敌军的工作。

---

① 参见《关于纠正党内的错误思想》，《毛泽东选集》第 1 卷，第 85—96 页，人民出版社，1991 年。

七、工农民主政权的财经制度

中华苏维埃共和国为打破国民党反动派对苏区的反革命围剿，把"反帝国主义与土地革命的发展，工农革命联盟的巩固"①，作为制定经济政策的根据；把"进行一切可能的与必需的经济方面的建设，集中经济力量供给战争，同时极力改良民众的生活"②，作为经济政策的基本原则；把"更进一步地提高苏区的生产力"③，作为经济建设的根本任务。

财经机构的建立、健全是有一个过程的，是伴随着中央政府政权建设的完善，伴随着各项财经政策的制定与施行，伴随着革命战争深入发展的需要和改善军民生活的需要，而逐渐完善的。最初建立起来的是那些最急需的财经机构，如土地部、财政部等。财政部建立后，又陆续增设了粮食调剂局、对外贸易处、国库管理局等。

（一）各级土地部的设立与职能

1. 中央土地部

中央土地人民委员部，简称中央土地部，隶属于中央人民委员会，1931 年 11 月 27 日设立。该部下设中央土地部委员会，1933 年 4 月 17 日，中央人民委员会第三十九次常会审查通过省、县土地部组织纲要时，同意设 21 名委员。同年 5 月 8 日，第四十一次常会又同意增加 5 名委员。该部设部长 1 人，副部长 1 人，其职能有：负责土地的没收与分配、犁牛合作社的发起与组织、农田基本建设、农业技术的推广运用等。

根据 1933 年 12 月 12 日通过的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》的有关规定可知，省、县、区、市各级土地部下，

---

① 《经济政策》，江西省档案馆、中共江西省委党校党史教研室选编：《中央革命根据地史料选编》下册，第 563 页，江西人民出版社，1982 年。

② 毛泽东：《中华苏维埃共和国中央执行委员会与人民委员会对第二次全国苏维埃代表大会的报告》，《红色中华》第二次全苏大会特刊第 3 期，1934 年 1 月 26 日。

③ 《关于苏维埃经济建设的决议》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 10 册，第 630 页，中共中央党校出版社，1991 年。

均设土地委员会,作为讨论和建议关于土地斗争、土地生产问题的机关。省土地委员会由15—25人,县由13—19人,区由11—17人组成,市土地委员会视所辖近郊农村的多少,由11—19人组成。各级土地委员会的委员须经同级苏维埃主席团检查通过后,送上级土地部批准。委员会主任由部长担任。省土地部设部长1人,副部长1—2人,省土地部及中央直属市土地部,设秘书1人。县、区、市各级土地部,设部长、副部长各1人,县及省属市土地部,设文书1人。

2. 地方土地部

省、县、区、市各级土地部,下设4科、1场、1所:

没收分配科,设科长1人。管理依照土地法令对于土地财产的没收、分配及对于土地的检查(查田运动)。

土地建设科,设科长1人。管理发展农业生产事项,如耕种与收获,调剂人工,开发荒地,调剂耕牛,改良农具,选择种子,增加肥料,改良种法,消灭害虫,组织和指导农事试验场、农产品展览所、犁牛合作社、劳动互助社等。

山林水利科,设科长1人。管理坡地、河堤、池塘的修筑开发,水车的修理添置,山林的种植、保护、开垦等。

调查登记科,设科长1人。管理土地的调查、登记、统计及颁发土地证等。

农事试验场、农产品展览所,各设主任1人。

(二)各级财政部的设立与职能

1. 中央财政部

中央财政人民委员部,简称中央财政部,隶属于中央人民委员会,1931年11月27日,中华苏维埃共和国中央人民委员会成立时,委任邓子恢为财政人民委员(时未到职),同时成立了财政部。该部设中央财政委员会,其时由项英暂代财政部长和中央财政委员会的主任。该部设部长1人,副部长2人。财政委员会委员由人民委员会任命。该部职能为:执行国家经济政策,计划财政收支,管理国库、税收、公债、钱币、会计、银行等有关财务、税收、金融事宜,管理国有资产、合作社(后归国民经济部管辖)等事项。1932年8月,中央人

民委员会第二十二次常委会讨论通过《财政部暂行组织纲要》，规定中央财政部下设4局、3处、1会。

税务局，设局长1人，局员若干人。设立之初系税务处，后为加强税收工作，改为局。管理各种税务的计划、整理与征收，各级税务机关的建立与监督。在国家登记局建立前，兼管工商业登记事项。

国产管理局，设局长1人，局员若干人。管理国有山林、矿山、店铺、房屋、工厂、企业的经营、出租和各种租金的征收等事项。

会计处，设处长1人，处员若干人。分管总预决算的编制、金钱物品的登记、会计制度的确立等事项。

总务处，设处长1人，处员若干人。分管财政部各种财产、文件及一切杂务。

合作社指导委员会，设主任1人，干事若干人。分管指导和计划合作社的建立与发展等事项。1933年增设国民经济部时划归国民经济部管辖。

中央财政部还陆续增设过粮食调剂局和对外贸易处。1933年增设国民经济部时均被划归国民经济部管辖。

2. 地方财政部

根据1933年12月12日颁布的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》的有关规定，可知省、县、区、市均设有财政部（科），各级财政部行政上直属上级财政部，同时受同级执行委员会及主席团的指导与监督。省财政部设部长1人，副部长1—2人，省及中央直属市财政部，设秘书1人。县、区、市各级财政部设部长、副部长各1人，县及省直属市财政部，设文书1人。省、县、区、市各级财政部下一般设会计科、税务科、国有资产科，省及中央直属市财政部还设有总务科，各设科长1人。

各级财政部下设财政委员会，系讨论和建议关于财政问题的机关。由部长、副部长、会计科长、税务科长、国有财产管理科长、国民经济部的代表、分库或支库的主任、银行行长、所在地附近的下级财政部长、与财政部工作有联系的机关的代表、其他工作人员中能任此职者组成，由部长任委员会的主任。省财政委员会由11—15人，县

由7—9人组成,市按大小,由7—15人组成。

各级财政部下设各科的职能如下:

会计科,管理钱币的出纳,账目的登记,预算书、计算书的编制等。下设记账、出纳、审核等股。

税务科,管理商业税、农业税、山林税的征收、检查及监督。下设农业税股、商业税股及记账员,必要时设山林税股。

国有资产科,管理所辖的国有山林、矿山、店铺、房屋、工厂、作坊等国有资产的登记、整理及出租,借入公债的清查及登记,各种租金的征收。下可设国有资产管理委员会。

总务科,管理伙食、印刷、收发,及一切不属于各科的事项。

3. 各级金融机构

中华苏维埃共和国的各级金融机构及其职能有一个建立与健全的过程。其管理机构主要有公债管理局、钱币管理局、国库管理局等,还有国家银行和国库。

公债管理局,系1932年8月财政部下设4局之一。设局长1人,局员若干人。管理公债的计划、发行推销、还本付息、买卖抵押、登记注册及各种证券的管理与取缔等事项。

钱币管理局,系1932年8月财政部下设4局之一。设局长1人,局员若干人。管理币制的统一,国币的制造、发行,银行、造币厂的管理与监督(曾设中央造币厂),金融的调剂等事项。

国库管理局,1933年10月22日,中华苏维埃共和国临时中央政府人民委员会颁布了《国库暂行条例》,规定中央人民委员部设国库管理局,设局长1人,由财政人民委员任命。该局负责管理国库一切工作。各机关所需各种经费的支出经财政部批准后,国库管理局负责开出支票,各金库确认无误后,凭支票给付现金。

国家银行,中华苏维埃共和国临时中央政府成立后,于1932年2月成立中华苏维埃共和国国家银行,并颁布了《中华苏维埃国家银行暂行章程》。该章程规定,银行管理委员会由9人组成,其中常务委员5人,由财政部呈请中央人民委员会委任。银行管理委员会分管:确定银行业务方针,规划纸币发行数量和准备金数量,审定预决

算,制定规章制度,批准各分行的设立与撤销,处置与分配利润,决定资本增加额度,监督内部事务等。

国家银行在江西、福建设有分行,在一些县设有支行或代办处,在一些大的集镇则设有兑换点。

国库,包括总金库、分金库、支金库。总金库(中央金库)设于总行(国家银行),分金库设于分行,支金库设于支行。未设分、支行的省、县,由总金库所指定的专人组织分金库、支金库,附设于省、县的财政部内,但不受其支配。各级金库设主任 1 名、会计 1 名、出纳 1 名。收入少的县支金库,主任可由出纳兼任。总金库、分金库、支金库的主任,分别由国家银行总行、分行、支行的行长兼任。尚未设立分、支行的省、县的分、支金库主任,由总金库主任指定后,再由财政人民委员予以任命。国库负责掌握国家所有现金项目的收入、保管及支出等项业务。总金库每天将编成的"收支日报表"和"在库表"向财政部报告。分金库每三天编成一式两份上述两种表格,分别提交总金库和财政部。支金库每五天编成一式三份上述两种表格,分别提交给总金库、分金库、支金库。

(三)各级国民经济部的设立与职能

各级财经机构的设立与分工,也经历了由相互交叉,到渐次分工明确、统属趋于合理的过程。财政部建立之初,事实上是既负有财政、金融、税收之责,又分管发展生产、发展经济,还分管预决算的审核。后来在增设国民经济部时,才把分管生产与经济的一些职能部门划归国民经济部。同时把分散在教育部管辖的国家印刷厂,司法部及省、县裁判部管辖的劳动感化院中的制造与营业部门,内务部管辖的交通行政中的运输部门,也划归国民经济部管辖。

1. 中央国民经济部

中央国民经济人民委员部,亦称国民经济委员部、国民经济部,隶属于中央人民委员会。为了加强对苏区经济建设的统一领导,解决红军军需并满足军民生产、生活需要,1933 年 2 月 26 日召开的中央人民委员会第三十六次常会决定,呈请中央执行委员会批准,设立中央和地方各级国民经济部。根据该部颁发的《中华苏维埃共和国

各级国民经济部暂行组织纲要》,并依据以后的变化,该部设部长、副部长各1人。该部设国民经济委员会,由9—15人组成,设部长、副部长各1人。委员由中央人民委员会及中央执行委员会主席团委任。其职能为:专门讨论计划,建议关于发展国民经济的一切事宜。国民经济人民委员部下设6局、1会、1处。

设计局,设局长1人,局员若干人。管理发展全国农工商矿、交通、运输及一切关于国民经济的设计事宜。

调查统计局,设局长1人,局员若干人。管理全国工农商矿、交通、运输及一切关于国民经济的调查与统计事宜。

粮食调剂局,设局长1人,局员若干人。原归财政部管辖,增设国民经济部后,划归国民经济部管辖。管理粮食的籴粜、运输及仓储等事宜,使粮食有合理的分配,以适应红军、政府机关及全体国民的需要。

合作社指导委员会,设主任1人,干事若干人。原归财政部管辖,增设国民经济部后,划归国民经济部管辖。指导全国合作社事宜,帮助建立合作社系统,监督合作社的营业,调整物品的供需,平准物价的高低,抵制商人的操纵,带领并教育广大工农群众,准备走上社会主义道路。

对外贸易局,设局长1人,局员若干人。原称对外贸易处,归财政部管辖,增设国民经济部后,划归国民经济部管辖。管理苏区境内对境外的贸易事宜,设法打破封锁,使苏区境内的生产品与境外的商品,保持经常的交换,并注意消灭剪刀差的问题。

国有企业管理局,设局长1人,局员若干人。管理各种国有企业和有关度量衡的事宜。

运输管理局,管理水陆运输和水、陆道路的建设。原归内务部管辖,1933年10月划归国民经济部。

总务处,设处长1人,处员委员若干人。掌管会议记录,文书的收发保存,会计庶务等事宜。

2. 地方国民经济部

省、县国民经济部,行政上直属上级国民经济部,同时受同级执

行委员会及主席团的指导与监督。1933 年 4 月 28 日增设中央国民经济部时,同时增设地方各级国民经济部。其中,省国民经济部设部长、副部长各 1 人。县国民经济部设部长 1 人。省、县国民经济部部长经各该级执行委员会或主席团选出后,须报上级批准。省、县国民经济部下设 4 科、1 会。

设计科,设科长 1 人,科员 1 人或数人。制定提高省、县范围内各业生产的计划,参与国有企业及交通运输的监督与管理,并将工作情况向上级机关汇报。

调查统计科,设科长 1 人,科员 1 人或数人。管理省、县内一切国民经济部门的调查与统计事宜。

粮食科,设科长 1 人,科员 1 人或数人。负责调节地方粮价,保证红军给养与地方工农群众食品的充足。

合作社指导委员会,设主任 1 人,委员 5—11 人,干事若干人。指导合作社的发展并监督其工作。

文书科,暂时可不设科长。管理文书、会计、庶务传递及不属于上述其他科的各项事宜。

中央和地方各级国民经济部的设立,不仅对发展苏区经济,打破敌人的封锁具有重要意义,而且为我国解放后各专门部委的设置,也奠定了最初的基础。

八、工农民主政权的审计制度

(一)中央审计机构

中央审计机构最初是财政部下设的审计处,后来则成为中央执行委员会直属的中央财政经济监督审查机关。

审计处,1932 年 8 月 13 日,中央人民委员会第二十二次常会讨论通过并颁布了《财政部暂行组织纲要》,该纲要规定:财政部应设审计处。审计处设处长 1 人,处员若干人。分管总预决算的审核,簿记的检查及审核国家预备的支出、国库现金及存款等事项。

中央审计委员会,为了进一步加强对国家财政收支的审查监督,1933 年 9 月,中央人民委员会第四十九次常会决定成立中央审计委

员会,由时任工农检查部代部长的高自立、内务部代部长梁柏台、国民经济部副部长吴亮平任委员。1934 年 2 月 3 日,苏维埃第二届中央执行委员会第一次会议任命中央执行委员阮啸仙为主任。同年 2 月 17 日公布的《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》明确规定,中央审计委员会直接隶属于中央执行委员会之下,其职权为"审核国家的岁入与岁出,监督国家预算的执行"。审计委员会由 5—9 人组成,由中央执行委员会主席团委任,设主任、副主任各 1 人。

(二)地方审计机构

1932 年 8 月,中央人民委员会常委会颁布的《财政部暂行组织纲要》规定,省财政部设审计科。其时,省审计科尚归属于省财政部之下。1933 年 12 月 12 日颁布的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法(草案)》使地方审计机构也成为受省及中央直属市执行委员会及主席团指导的独立于财政部的审查监督机关。

省及中央直属市执行委员会下,设审计委员会,隶属于中央审计委员会,同时受省及中央直属市执行委员会及其主席团的指导与节制。省及中央直属市审计委员会,由 7—9 名委员组成,工农检察部委员会主席、国民经济部长、裁判部长及省一级军事行政机关的首长为当然委员。设主任 1 人,秘书、文书各 1 人,审核员 2—5 人。其任务有:审核省苏维埃及全省一级苏维埃、市苏维埃及全市各市区苏维埃财政收支的预算、决算,审核财政机关的临时收支账目,向中央审计委员会提出该省或该市预算的原则。省及中央直属市审计委员会应随时将审计情形、年终将一年审计经过报告中央审计委员会及省市主席团;对下级苏维埃财政收支事项,认为有调查必要时,也可派遣审核员实地调查。

工农民主政权的各级权力机构和行政机构的建立,由于在中国共产党的历史上是初创的,因而不成熟也不完善;由于较多借鉴苏联经验,因而不完全贴近我国苏维埃区域的具体情况;且当时处于战争年代,各地区在实施过程中也会有差异。但是,它为此后抗日战争时期敌后抗日根据地政权建设、解放战争时期解放区政权建设、新中国成立以后人民民主专政政权建设,积累了经验,提供了借鉴。

第三章 抗日民主政权的建立

抗日战争爆发后，中国共产党领导八路军、新四军及其他人民军队挺进敌后，开展敌后抗日游击战争、开辟了敌后抗日根据地。经过敌后抗日军民的艰苦奋战，到1945年，全国共建立了19个解放区，总面积95万平方千米，人口达1亿，其中包括辽宁、热河、察哈尔、绥远、陕西、甘肃、宁夏、山西、河南、河北、山东、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、广东、福建等省的大部分或小部分，在中国共产党领导下，各抗日根据地先后建立了抗日民主政权，形成了一套崭新的政治制度，对抗战胜利产生了重大作用，对后来党领导的政权建设与发展具有深远的影响。

第一节 抗日民主政权的建立和发展

1935年8月，中共驻共产国际代表团以中国苏维埃中央政府和中共中央的名义发表了著名的《八一宣言》。12月，中共中央召开了瓦窑堡会议，制定了抗日民族统一战线的策略。1937年2月，中共中央致电国民党五届三中全会，提出五项要求和四项保证，其中保证将共产党领导的陕甘宁革命根据地的政府改名为中华民国特区政府，在特区政府区域内，实行彻底的民主制度。7月15日，中共代表周恩来等向蒋介石提交了《中共中央为公布国共合作宣言》，再次明确提出"取消现在的苏维埃政府，实行民权政治"的保证，并随即将陕北苏维埃政权改称陕甘宁边区政府。1937年9月6日，陕甘宁边区联合政府在延安正式成立，通过议会选举成立了边区抗日民主政权。此后，中共领导的抗日武装在华北、华中和华南开辟了数十块抗日根据地，建立了各级抗日民主政权。

抗战开始,国民党在政治上有过明显的进步。一是它召开了临时代表大会,发布了抗战建国纲领;二是召集了国民参政会,开始组织三民主义青年团,承认了各党各派合法存在与共同抗日建国;三是在政治机构、军事编制、外交政策等方面实行了某种程度的民主改革。但从1938年10月武汉失守以后,蒋介石由积极抗日转向消极抗日、积极反共,政治上加剧了独裁,实行政府军队的片面抗战,因此他根本不可能为抗战而建立各抗日阶级阶层统一战线的国家政权。

1937年10月25日,毛泽东和英国记者贝特兰谈话时明确指出,抗战要取得胜利,在政治上必须具备六个条件:第一,须将现政府改造成为一个有人民代表参加的统一战线的政府。这个政府是民主的,又是集中的。这个政府实行必要的革命政策。第二,允许人民以言论、出版、集会、结社和武装抗敌的自由,使战争带着群众性。第三,人民生活的改良是必要的,改良办法包括废除苛捐杂税,减租减息,改良工人和下级官兵的待遇,优待抗日军人家属,救济灾民难民等。政府的财政应该放在合理负担即有钱出钱的原则上。第四,外交政策的积极化。第五,文化教育政策的改革。第六,严厉地镇压汉奸。毛泽东指出,共产党所主张的民主共和国在政治上、组织上的含义包括如下三点:(一)不是一个阶级的国家和政府,而是排除汉奸卖国贼在外的一切抗日阶级互相联盟的国家和政府,其中必须包括工人、农民及其他小资产阶级在内。(二)政府的组织形式是民主集中制,它是民主的,又是集中的,将民主和集中两个似乎相冲突的东西,在一定形式上统一起来。(三)政府给予人民以全部必需的政治自由,特别是组织、训练和武装自卫的自由。为此,毛泽东提议召集临时国民大会,"这个大会的代表,应大体上采用孙中山先生在一九二四年的主张,由各抗日党派、抗日军队、抗日民众团体和实业团体,按照一定比例推选出来。这个大会的职权,应是国家的最高权力机关,由它决定救国方针,通过宪法大纲,并选举政府"。毛泽东指出:"抗战已到了紧急的转变关头,只有迅速召集这种有权力而又能代

表民意的国民大会，才能一新政治面目，挽救时局危机。”[①]

此后，中国共产党积极为建立新民主主义政权而努力实践，并在理论上有所建树。1940 年 1 月，毛泽东发表了《新民主主义论》，全面深刻地阐明了新民主主义革命的理论，提出了建立新民主主义共和国的方案。在新民主主义革命胜利后的国家性质和政权构成上，毛泽东指出，我们在推翻帝国主义和封建主义以后，要建立一个新中国，即新民主主义共和国，在这个共和国中，“无产阶级、农民、知识分子和其他小资产阶级，乃是决定国家命运的基本势力”[②]。他们必然要成为中华民主共和国的国家构成和政权构成的基本部分，而无产阶级则是领导力量。现在所要建立的中华民主共和国，只能是在无产阶级领导下的一切反帝反封建的人们联合专政的民主共和国，这就是新民主主义的共和国。这是不可移易的必要的形式。毛泽东还阐明了“国体”问题，即社会各阶级在国家中的地位；阐明了“政体”问题，即政权构成的形式问题。明确说明了“国体——各革命阶级联合专政。政体——民主集中制。这就是新民主主义的政治，这就是新民主主义的共和国，这就是抗日统一战线的共和国”[③]。

抗日战争时期，中国共产党在根据地进行抗日民主政权建设，从实践上和理论上丰富并发展了马列主义政权学说。

一、陕甘宁边区抗日民主政权

陕甘宁边区是抗日战争时期一块非常重要的模范的抗日根据地。它北起陕北的府谷、横山，南达陕中的淳化、栒邑（今旬邑县），东临黄河，西至甘肃的固原和宁夏的豫旺堡，南北约九百里，东西约八百里，包括陕西、甘肃、宁夏相接的各一部分。1935 年 10 月中央红军到达陕北，巩固和扩大了陕北革命根据地，在陕北成立了中华苏维埃共和国中央工农民主政府西北办事处，代行人民委员会的职权，

① 《和英国记者贝特兰的谈话》，《毛泽东选集》第 2 卷，第 376、382、383、385 页，人民出版社，1991 年。
② 《新民主主义论》，《毛泽东选集》第 2 卷，第 674 页，人民出版社，1991 年。
③ 《新民主主义论》，《毛泽东选集》第 2 卷，第 677 页，人民出版社，1991 年。

并将根据地划分为陕北省、陕甘省、关中特区、神府特区四个行政区域,统一由中央工农民主政府西北办事处领导。1936 年 8 月 25 日,中国共产党致国民党书中明确表示"我们赞助建立全中国统一的民主共和国,赞助召集由普选权选举出来的国会,拥护全国人民和抗日军队的抗日救国代表大会,拥护全国统一的国防政府"。并宣布"全中国统一的民主共和国建立之时,红色区域即可成为全中国统一的民主共和国的一个组成部分,红色区域的人民代表,将参加全中国的国会,并在红色区域实行和全中国一样的民主制度"①。1937 年 2 月 10 日,中国共产党向国民党五届三中全会作出包括陕甘宁革命根据地的工农民主政府"改名为中华民国特区政府"和"在特区政府区域内,实行普选的彻底民主制度"的四项保证②。国民党的三中全会事实上接受了中国共产党的建议,初步形成抗日民族统一战线的政治格局。1937 年 9 月 6 日,中央工农民主政府西北办事处改为陕甘宁边区政府,打破原有的行政建制,重新划分了行政区域,边区共辖 23 个县。1941 年后边区辖 5 个分区,29 个县市,266 个区,1549 个乡,人口约 150 万。

为适应新的政治形势,促进和发展全国抗日民族统一战线局面,中国共产党积极调整自己的各项政策,改进陕甘宁边区的政权体制,改革各级政权的构成,扩大民主范围,以便更广泛地动员和组织民众抗日。5 月 12 日,苏维埃政府西北办事处讨论通过《陕甘宁边区议会及行政组织纲要》、《陕甘宁边区选举条例》等法规,以法律形式确立了民主共和国的政治制度。5 月 23 日,成立特区政府选举委员会。7 月 15 日边区正式开始民主普选工作。凡年满 16 岁以上,不分阶级、党派、民族、性别及宗教信仰,普遍具有选举权,不论职业、文化程度、财产、资格及民族差异,在选举上一律平等。共产党提出自己的候选人名单和施政纲领,其他阶级、党派、社团也提出自己的竞选人名单参加竞选。这次选举用直接的、不记名的投票方式和投豆、

---

① 《毛泽东选集》第 1 卷,第 249 页注释 9,人民出版社,1991 年。

② 参见《毛泽东选集》第 1 卷,第 268—269 页注释 9,人民出版社,1991 年。

在选票上画圈或画杠、用香火烧眼等灵活多样的方法，以20人为单位选出1名乡代表，由代表会推选乡长；以50人为单位选举区议员，由区议会推选区长；居民每200人选举县议员1人，由县议会产生县长；居民每1500人选举边区议员1人，由边区议会推选出边区政府主席、副主席。

8月底乡选普遍完成，9月底完成区一级的选举。10月底县级选举全部结束。在乡、区、县议会和政府组织的选举中，有70%的选民参加了选举运动，三分之二的选民提出了具体的提案与批评建议，保证了工农出身的代表参加政权。

在乡、区、县级政府选举的基础上，边区议会于12月选举完毕，边区政府组成。林伯渠、张国焘、习仲勋、徐特立、刘景范、马明方、高岗为边区政府领导成员，推选林伯渠任主席，张国焘任副主席。首府设在延安。

历时半年多的选举运动，建立起了自乡至边区的抗日民主政权，实现了由苏维埃民主制度到议会民主制度的转变。通过民主普选，边区建立起政权机关，经过谈判，国民党承认了陕甘宁边区政府。1937年9月，苏维埃中央政府驻西北办事处改为陕甘宁边区政府（国共双方决定于9月6日正式更名改制，后边区政府发出训令称9月20日正式更名改制）。边区政府主席为林伯渠，副主席为张国焘，直属南京政府行政院。10月12日，国民党中央政府行政院第三百三十三次会议通过决议（未正式公布），承认陕甘宁边区，直属行政院领导。

陕甘宁边区政府沿袭苏维埃西北办事处的组织机构。秘书处下设秘书科、总务科，伍修权为秘书长。民政厅的前身是西北办事处的司法内务部，马明方任厅长，主要任务是领导各级政府的改制工作。财政厅由林伯渠兼任厅长，设财政经济委员会，由刘鼎、宋裕和、黄均涛、蔡子伟、伍修权等组成，蔡子伟任主任，其任务是制定财政经济计划，决定投资等。教育厅由徐特立任厅长，陈正人任副厅长。保安司令部由原来各游击队、警卫队等地方武装改编而成，其主要任务是动员与组织民众，参加抗日救国，镇压汉奸和一切反动阴谋活动，高岗、

周兴分别任司令、副司令,谭希林任参谋长。陕甘宁边区政府成立后,在中国共产党的抗日民族统一战线政策指导下,按照新的民主选举原则,开展了普遍的民主选举运动,建设了模范的抗日民主政权。

1938 年 4 月,国民党临时全国代表大会决定成立"国民参政会",并公布了《国民参政会组织条例》。7 月,国民党政府在汉口召开了第一届国民参政会。9 月下旬和 10 月初又相继公布了省、市参议会的组织条例。8 月 26 日,陕甘宁边区议会筹备委员会成立,曹力如任主任,委员有李景林、黄亚光、高朗亭、邹沾、张玻、艾楚南、郭青亭、吕振球、崔曙光、刘环云等 10 人。为了在名称上取得统一并促进全国的地方参议会早日成立,11 月 25 日,陕甘宁边区政府根据国民政府 9 月 26 日命令和《省参议会临时组织条例》,训令边区议会改为边区参议会,并报国民政府行政院、国民参政会备案[①]。

1939 年 1 月 15 日至 2 月 4 日,陕甘宁边区召开了第一届参议会会议。有工人、农民、小资产阶级知识分子,也有地主、资本家、商人出身的参议员共计 146 人到会。所有这些参议员,都是选民们按照普遍、直接、平等、无记名投票方式选举出来的。会议听取和讨论了林伯渠、高自立关于边区政府两年来的工作报告及政府各厅、院、处负责人对各部门工作的总结,作出了《陕甘宁边区第一届参议会对陕甘宁边区政府工作报告的决议》,从政治、经济、文化教育以及改善人民生活等方面,总结了边区政府所取得的成绩与存在的缺点,从巩固团结、动员抗战、发扬民主、改善民生等方面指出了今后努力的方向。并根据边区的环境与条件,仿照孙中山的三民主义把政纲归纳为三个方面,加以补充,制定了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》、《陕甘宁边区各级参议会组织条例》、《陕甘宁边区选举条例》、《陕甘宁边区组织条例》和《陕甘宁边区高等法院组织条例》等。比较全面系统地规定了抗日民主政权的权力主体设置、机构设置、职权划分、组织原则、产生方式、任期,使参议会制度初步具备了比较完整的内

---

① 参见《陕甘宁边区政权建设》编辑组:《陕甘宁边区参议会(资料选辑)》,第 3 页,中共中央党校科研办公室,1985 年。

容和形式,第一次以法律形式正式确定参议会制度为陕甘宁边区的基本政治制度。

大会通过了重要提案12件,条例5件。选出了边区参议会,议长为高岗,副议长为张邦英;常驻参议员为毛齐华、崔田夫、陈伯达、周长安、路志亮(女)、王观澜、高述先。同时选举出了边区政府的领导成员,主席为林伯渠,副主席为高自立;边区政府委员为林伯渠、高自立、周兴、王世泰、周扬、曹力如、刘景范、阎红彦、雷经天、霍维德、马锡五、王兆祥、贺晋年、李子厚、乔钟灵;常务委员为林伯渠、高自立、曹力如、雷经天、刘景范、王世泰、周扬。大会还选举雷经天为高等法院院长。

2月3日,大会向重庆国民参政会、国民政府主席林森、军事委员会委员长蒋介石、各战区司令长官及全体将士和八路军、新四军分别发了专电,发表了《告边区同胞书》。4日,边区第一届参议会胜利闭幕。6日,边区政府委员会宣誓就职,并决定由高自立兼民政厅厅长;曹力如为秘书长兼审计处主任;张慕尧代财政厅厅长,艾楚南为副厅长;周扬为教育厅厅长;刘景范为建设厅厅长,朱开铨为副厅长;曹胜祥为粮食局局长;高岗任边区保安司令,王世泰为副司令,周兴为副司令兼保安处处长。

边区通过民主选举建立起了代表各抗日阶级利益的民主政权,对推动抗日民主运动的发展发挥了重要作用。从1939年1月至1946年4月的七年间,陕甘宁边区参议会共召开过三届四次会议,历次会议都取得了不同的成果,反映了抗日民主政权的不断发展和成熟。一是充分发挥参议会的作用,保证参议会制度的健康发展。二是建立健全各项法律法规,完善参议会制度的具体内容。1941年11月6日边区第二届参议会第一次会议召开,通过了《陕甘宁边区施政纲领》,修改通过了1939年2月边区第一届参议会通过的《陕甘宁边区各级参议会组织条例》、《陕甘宁边区参议会会议规程》、《陕甘宁边区行政督察专员公署组织条例》、《陕甘宁边区各县区公署组织条例》和《陕甘宁边区各乡市政府组织条例》。上述一系列法律规定的制定和修改,使参议会制度进一步完善起来。

二、其他抗日民主政权的建立

抗日战争时期,除陕甘宁边区外,中国共产党还直接领导建立了晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥、山东、华中、华南六个敌后抗日民主根据地。这六个抗日民主根据地,都建立了抗日民主政权。

(一)晋察冀抗日民主政权的建立

晋察冀边区,是八路军进入华北抗日前线所创立的第一个敌后根据地。1937 年 10 月,聂荣臻率八路军第一一五师部分以五台山为中心开辟晋察冀根据地。11 月成立晋察冀军区,1938 年 1 月成立晋察冀边区行政委员会。后发展为包括山西、河北、察哈尔、热河、辽宁等省各一部的广大地区,有 108 个县,人口 2500 余万。其抗日民主政权的建设工作,与根据地的开辟工作同时进行。

1937 年七七事变后,晋察冀等地旧的政权组织基本上土崩瓦解。随着日本侵略军的深入,他们扶植了伪"蒙疆"、伪"华北行政委员会"等汉奸政权,特务、亲日派大搞投降活动;土匪、地主、会道门及各种名目的匪霸武装也趁乱各踞一方,欺压百姓,抵制抗日。社会陷入无政府状态,秩序极为混乱。群众性的半政权组织"动委会"、"自卫会"、"救国会"等机构承担了抗日民族统一战线民主政权的任务。虽然这些组织不是完整意义上的政权,但它把党、政、民及地方武装统一在一个领导机关,担负了当时一切应由政权担负的抗战紧急任务,如决定和征收合理负担,供给部队给养,逮捕审讯汉奸,颁布减租减息、改善工农生活条令等一系列紧迫任务,锻炼培养了大批干部,积累了政权建设经验,为进一步改造旧政权和建立抗日统一战线的新政权奠定了基础。但由于不是完整意义的政权,边区各地各自为政,政令不统一,财政不统一,人民负担不统一的问题十分明显,客观上需要尽快建立统一的边区政权。

1937 年 10 月 20 日,中共中央北方局电令聂荣臻:要求立即领导建立晋察冀边区统一战线的抗日民主政权,发动抗日民众普遍进行区乡临时政府委员会的选举,组织当地武装部队、各党派团体代表组成临时县政府委员会,立即筹备建立边区政府。根据这一指示精

神，聂荣臻于1937年10月23日率部进驻山西的五台山地区，组建了晋察冀军区司令部，一方面领导军民开展武装斗争，打击日伪组织；另一方面针对当地的特殊情况为抗日民主政权的建设积极创造条件，进行各级抗日民主政权的组织建立工作。

1937年11月8日，聂荣臻在向朱德、彭德怀、任弼时等人的请示报告中提出，"晋察冀既成立军区，政权亦应有一统一组织。我意即成立晋察冀临时行政委员会"。周恩来和中共北方局书记刘少奇很快作出筹建晋察冀边区政府的决定，他们在复电中指示，"在晋察冀全区，为了加强与统一军事、政治领导，应即进行统一战线的民主政权的改造与建设。立即筹备边区政府的建立，名义可称为晋察冀边区政府委员会"。复电同时对边区及县区政府的组织机构和基本政策作了原则规定，并要求一面筹备成立边区政府，一面向蒋介石、阎锡山提出，"力求取得其同意后向全国公开"①。

1937年12月5日，在河北省的阜平县成立了"晋察冀边区临时政府筹备处"，筹备成立边区政府。筹备委员会由宋劭文、胡仁奎、刘奠基、张苏、王斐然等人组成。筹备委员会决定军政民代表会的代表由部队、群众团体和各县政府选派，并派出宋劭文、李杰庸、白韩斋、王斐然等人分别到各抗日部队、团体征求和交换成立统一的边区抗日民主政府的意见。经过充分酝酿和协商，取得了一致的看法，随即开始筹备召开晋察冀边区军政民代表会议。

1938年1月11日，晋察冀边区军政民代表大会在阜平县城第一完全小学校开幕。出席会议的代表146人，代表着边区各抗日部队、39个县政府和拥有120万群众的124个群众团体，代表着蒙、回、藏少数民族及喇嘛和尚、国共两党。

大会经过近一周的商讨，决定统一边区的行政、军事、财经、文教、民运工作。大会发表了晋察冀边区军政民代表大会宣言和通电，通过了《晋察冀边区军政民代表大会组织法》和政治、军事、经济、财政等项决议案。1月15日，民主选举产生了边区政府——晋察冀边

① 谢忠厚、肖银成：《晋察冀抗日根据地史》，第53、327页，改革出版社，1992年。

区临时行政委员会。宋劭文为主任，聂荣臻、吕正操等9人为委员。

《晋察冀边区军政民代表大会宣言》指出："边区临时行政委员会，是以民族统一战线的形式，包含着各党各派各阶层及各种民族分子。他的实际内容是贯彻抗日与真正民主。在行政的体系上，也是中华民国的地方政府，服从中央政府的领导，经过中央政府的批准，接受中央政府的法律与命令。"它的重大的历史任务是加强边区政治、经济、军事建设，"使边区成为华北抗战的良好的根据地，以争取持久抗战的最后胜利"①。大会宣言和通电公开申明了边区政府的性质和任务。

《晋察冀边区军政民代表大会政治问题决议案》规定了县、区、乡政权的组织机构、人员配备及产生方式等。晋察冀边区行政委员会成立后，整顿和改造基层政权，健全机构人员，并在边区、县两级，相继建立了由工救、农救、商救、妇救、青救、驻军及士绅代表组成的民意机关——行政会议。

为便于领导和开展工作，边区行政委员会在直辖的冀中、冀西、冀东北和察南地区，划分了7个行政区，设置了7个专员公署，下辖45个县政府、8个联合县政府及8个县佐。县以下的区长和村长均由选民选举产生，使整个边区建立起民意机关和上下统一协调的行政机构体系。

晋察冀边区军政民代表大会闭幕后，经阎锡山向国民政府行政院和军事委员会转达，1938年1月31日，正式批准晋察冀边区临时行政委员会，并正式任命了各委员。在阎锡山给宋劭文电报中谈道："兹奉军委会复电开'马子电悉，所请成立晋察冀边区行政委员会及该会组织人选均照准，晋察冀边区行政委员会着归阎司令长官指挥，特电遵照'等因，合电仰该员等一体遵照，即日组织成立。"从此，边区政府正式定名为边区行政委员会，由宋劭文担任主任委员兼财政处长，胡仁奎担任副主任委员兼民政处长，张苏任委员兼实业处长，

① 河北省社会科学院历史研究所、河北省档案馆等：《晋察冀抗日根据地史料选编》上册，河北人民出版社，1983年。

刘奠基任委员兼教育处长，娄凝先任委员兼秘书处长，聂荣臻、吕正操、孙志远、李杰庸为委员。

晋察冀边区行政委员会的成立，标志着敌后第一个统一的边区抗日民主政权的形成。根据当时残酷复杂的政治、军事斗争情况，边区政府首先把统一和健全行政机构、建立稳固有力的基层政权作为头等大事来抓。先后颁布并贯彻了《晋察冀边区县政府组织大纲》、《县佐公署组织章程》、《边区区镇公所组织法暨区长、村长、镇长、闾邻长选举法》等政权建设法规，统一规范边区各级政权的领导机构。到1938年10月，边区行政委员会下建立了2个政治主任公署，8个行政督察专员公署，72个县政府，形成了集中统一的政权领导体系。

抗日战争进入战略相持阶段以后，日寇对敌后抗日根据地的政策发生了变化，敌后抗日斗争更加残酷，国民党投降、分裂、倒退的危险也日趋严重。中国共产党一方面领导各抗日根据地军民坚持团结抗战，反对分裂倒退；一方面于1940年3月6日发出题为“抗日根据地的政权问题”的指示，指出在敌后根据地内要建立抗日民族统一战线的政权，并对这种政权的性质、人员组成、选举政策和施政方针等问题，作了明确的规定。

晋察冀边区政权的建设，虽然根本上摧毁了封建政权的组织机构，但是边区各级政权仍然存在着严重的缺陷。军政民代表会议制度的局限性也就越来越大，越来越不适应形势发展的需要。为了建立健全新民主主义政权组织机构以及正规的民主政治制度，1940年4月，中共晋察冀分局决定按照中共中央关于抗日民主政权问题的指示和中共中央北方局黎城会议的决议，用参议会制度代替军政民代表会议制度，进行边区各级政权的民主选举和改造工作，以适应抗战的需要。

为了搞好选举，边区政府作出了《各级选举的动员与组织工作的决定》等一系列规定和条例，并于6月15日公布了《晋察冀边区暂行选举条例》、《晋察冀边区参议会暂行条例》、《晋察冀边区县区村暂行组织条例》。这次民主选举坚持巩固与扩大抗日民族统一战线，建设新民主主义“三三制”政权；充分行使人民的民主权利；采取

逐步改革的办法,改造边区各级政权组织机构的原则进行。边区民主选举活动从1940年7月开始,一直持续了10个月。从基层村选开始直到边区级选举,分四个阶段先后完成了村、区、县、边区四级的选举工作。选举产生了区代表、县参议员,召开了区代表会、县参议会,选举产生了区长、县参议会议长和副议长、县长和边区参议员,实现了基层政权的军政民代表会议制度向参议会制度的转变,为召开边区参议会创造了条件。

1942年下半年,在边区巩固区缩小、游击区扩大的情形下,边区政府在游击区将公开与秘密、非法与合法的斗争相统一,建立隐蔽的抗日村政权,进行隐蔽的武装斗争。1943年初,国际和国内的形势都发生了有利于中国抗日战争的变化,为了充分利用这一有利的形势,进一步健全和完善边区的新民主主义政治制度,更加深入地动员和组织千百万抗日大军;为了邀请边区各党各派各族各界领袖和仁人志士,讨论制定边区的发展和建设的方针政策,准备迎接战略反攻,1943年1月15日,晋察冀边区在阜平温塘隆重召开了第一次参议员大会。到会的参议员288人,包括了根据地内党员、党外人士、民运领袖、商界、文教界、少数民族、妇女等十余个界别,中外来宾及政府各界列席人员80余人也参加了大会。大会进行了七天,议程主要有:会议讨论通过了边区政府五年《工作报告》,听取了晋察冀军区司令兼政委聂荣臻的演说;审议通过了中共中央北方局1938年提出的《晋察冀边区目前施政纲领》和《晋察冀边区选举条例》、《晋察冀边区行政委员会组织条例》、《晋察冀边区参议会组织条例》、《晋察冀边区驻会参议员办事处组织规程》等14个重要法令,以立法形式正式确定参议会制度为边区和县两级政权统一的组织形式;根据法律规定,会议选出了正、副议长,驻会参议员,新的边区行政委员会委员。会议还选举产生了边区高等法院院长。至此,参议会制度完全取代了军政民代表会议制度,成为晋察冀边区县以上各级政权统一的组织形式。这次会议进一步体现晋察冀民主政权建设已趋于完善。

晋察冀边区第一届参议会,是边区发展史上空前团结的盛会,是

边区实行统一战线和民主政治的典范。它标志着边区新民主主义政治制度的健全和完善,它是边区民主政治建设和边区发展的转折点。

(二)晋冀鲁豫边区抗日民主政权的建立

晋冀鲁豫边区,位于山西、河北、山东、河南、江苏五省交界的一个梯形地带上,是抗日战争时期面积较大的一个抗日民主根据地。晋冀鲁豫边区包括晋冀豫和冀鲁豫两个战略区。晋冀豫区,包括山西的东南部,河北的西南部,面积约29.4万平方华里,人口约700万(包括太行区和太岳区)。冀鲁豫区,包括河北的南部,山东的西部,河南的北部,以及江苏、陇海路以北一小部分。面积约31.5万平方华里,人口约1800万(包括原来的冀鲁豫区和冀南区)。该抗日民主根据地是在1937年全面抗战开始后,由八路军第一二九师进入华北抗日前线后创立的。

抗日战争爆发后,中国工农红军改编为国民革命军第八路军(1937年9月改称第十八集团军)。1937年8月,八路军出兵到晋北参加抗战,9月取得平型关大捷,鼓舞了全国人民的抗日士气。平型关战役以后不久,国民党的部队节节失败,到11月太原失守以后,华北就开始了以八路军所领导的人民游击战争为主的时期。为执行中共中央创建以太行、太岳两山脉为依托的晋冀豫边抗日根据地的指示,八路军第一二九师等部除部队主力保持机动外,组成若干游击支队和工作团,分赴晋东南和平汉路以西的晋冀、冀豫边以及冀南地区,协同中共地方组织建立抗日政权,组织抗日武装,开展游击战争。并且于1938年2月召开了冀南区第一次军民代表大会,选举产生了"冀南军政委员会筹委会"。1938年4月,取得晋东南反"九路围攻"的胜利,收复辽县(今左权县)、襄垣、沁县等18座县城,将日军驱逐出晋东南地区。冀南抗日军民解放了广宗、曲周、平乡、南和等县城及附近各县广大地区,解散了"维持会",建立了抗日政权。从而奠定了晋冀豫边和冀南抗日根据地的基础,并扩大了部队,成立了晋冀豫军区和冀南军区。4月下旬,在第一二九师、第一一五师各以一部兵力挺进冀南,开展平原游击战争的同时,第一二九师又以第三八六旅进至平汉路西侧的冀豫边地区,至8月开辟了漳河以南、道口

(今滑县)至清化(今博爱县)铁路以北的豫北地区。至此,北起正太路、南至道清路,东起平汉路、西至同蒲路的晋冀豫抗日根据地形成。7、8月间,冀南区党委成立,"冀南军政委员会筹委会"改组为冀南行政主任公署,以南宫为中心的北起沧石(沧县至石家庄)路,南跨漳河、卫河,东至津浦路,西至平汉路的冀南抗日根据地也基本形成。

1939—1940年,晋冀豫抗日根据地军民粉碎了日伪军多次"扫荡",打退了国民党顽固派军队的进攻,根据地得到进一步巩固与发展。1939年9月18日,召开冀南区第一届参议会。会议通过了《冀南行政主任公署组织大纲》,选举了冀南行政委员会,这是冀南最高行政机关。1940年6月撤销晋冀豫军区,分别成立太行军区、太岳军区,晋冀豫抗日根据地遂分成太行、太岳两块。1940年7月1日,冀鲁豫与鲁西区合并成立晋鲁豫行署,作为最高行政机关。同年8月,根据中共中央北方局黎城会议决议,经冀南主任公署与晋东南第三、五两专署协议,建立了"冀南太行太岳行政联合办事处",以杨秀峰为主任,作为过渡性质的全区统一的政权组织。

1941年至1942年上半年,日伪军对太行、太岳、冀南根据地进行大规模的"扫荡"、"蚕食"和"治安强化运动",根据地逐步缩小。随着边区形势发展变化,需要早日建立统一的边区政权。1941年7月7日,晋冀鲁豫边区临时参议会第一次会议正式召开。近200名参议员出席了会议,其中有共产党员,也有党外各界民主人士,还有国民党员近50人。临时参议会接受了中共中央北方局对于加强晋冀鲁豫边区建设的意见,并以此为基础,制定和颁布了《晋冀鲁豫边区政府施政纲领》以及各种基本法令。同时,选举产生了晋冀鲁豫边区临时参议会议长、副议长和15名边区政府委员,杨秀峰为边区政府主席,薄一波、戎伍胜为副主席。晋冀鲁豫边区临时参议会召开后,各专署、县政权也基本上实现了"三三制",确立了参议会制度。村级政权也进行了选举,参议会制度开始成为晋冀鲁豫边区县以上政权统一的组织形式。

1941年7月,成立了包括太行、太岳、冀南、冀鲁豫边的晋冀鲁豫边区政府。根据地军民在边区政府领导下,执行中共中央关于加

强党的一元化领导，精兵简政，开展整风、生产运动，实行“敌进我进”和全面对敌斗争的方针政策，至1942年底，终于渡过了极端困难时期。1943年，太行、太岳根据地斗争形势日趋好转，8月，又恢复和发展了太（行山）南和豫北新区。1945年8月，成立了中共晋冀鲁豫中央局和晋冀鲁豫军区，太行、太岳和冀南抗日根据地遂成为晋冀鲁豫解放区的重要组成部分。

晋冀鲁豫边区在根据地形成过程中是由几小块相对独立的根据地，逐步合并为一个根据地的。因此，该抗日根据地民主政权的建设经过的历程，与陕甘宁和晋察冀两个边区略有差异。它是从政权建立、过渡到参议会制度，逐步实现与陕甘宁边区政权组织形式的统一。

（三）晋绥边区抗日民主政权的确立

晋绥边区抗日根据地，是华北的一个重要敌后抗日民主根据地，东至（大）同蒲（州）铁路，与晋察冀边区相接；东南隔同蒲铁路与晋冀鲁豫边区相连；西临黄河，与陕甘宁边区隔河相依；南迄汾（阳）离（石）公路；北达包头、百灵庙、武川、陶林之线。全区辖46个县（不包括晋西南），面积约8万平方千米，人口322万。中心区域为晋西北之兴县、临县、河曲、保德、偏关、岢岚一带。它是陕甘宁边区通向华北、华中各敌后抗日根据地的重要通道，又是保卫陕甘宁边区的重要屏障。

抗日战争爆发后，1937年9月下旬，遵照党中央和中央军委的指示，贺龙与关向应等率八路军第一二〇师主力挺进抗日前线，进入晋西北管涔山脉地区。10月20日，中共中央北方局要求晋西北和绥远地区按照要求建立抗日民主政权。10月22日，中共中央北方局又专门给贺龙、关向应及华北各地党组织发了电报，提出在被敌人占领的冀察晋绥地区的一项重要任务是建立和改造当地政府成为民族统一战线的抗日政权。首先由当地武装部队、各党派团体及民众大会选举的代表成立临时县政府的委员会（名义暂不统一），亦同样成立区村乡临时政府的委员会。这种县区政府仍应隶属在省政府之下（如山西）。

11月15日，中共中央北方局决定在各根据地成立边区政府、军区司令部，改选与建立各县、区、乡政府，并取得南京中央政府的承认。依据上述指示精神，晋西北也吸取晋察冀边区的经验，进行边区抗日民主政权的建设工作。一是在旧政权没有完全垮掉，但已经失去了对群众的影响和作用的地方，有计划地对旧政权进行改造，充实政权机构组成人员中的革命和民主成分，使之逐步成为抗日民主政权。二是在旧政权完全垮掉了的地方，由"战地动员委员会"和"牺牲救国同盟会"等民众团体与各抗日部队共同推派代表，组成临时抗日民主政权。通过以上两种形式，改选了县以下的基层政权，奠定了抗日民主政权的政治基础。

1938年5月14日，毛泽东给朱德、彭德怀、贺龙等发电报，要求在平绥路以北沿大青山脉建立游击根据地。到12月，开辟了以大青山为依托的绥西、绥南、绥中三块游击根据地，并逐步同晋西北根据地连成一片，构成晋绥抗日根据地。1940年1月15日，晋西北军政民代表大会在兴县召开，各界代表100余人出席了会议。会议选举产生了晋西北行政公署，推选续范亭、牛荫冠为行政公署主任、副主任。晋西北行政公署是晋西北抗日根据地的最高行政机关。

晋西北行政公署于1940年1月24日至2月2日举行了第一次行政会议，制定颁布了晋西北施政纲领，确定晋西北的中心工作之一是促进宪政运动，彻底改造和加强各级政治机构，实施民主政治，区长村长民选，给抗日人民以言论、集会、结社、出版的自由，筹备参议会，建立各级行政会议。在晋西北行政公署第二次行政会议上通过了村选暂行条例和村政权组织暂行条例。依据这两个条例，对村政权进行了改选。1940年10月，晋西北行政公署举行了第三次行政会议。会议确定在村选的基础上，进行临时参议会选举。并决定成立晋西北临时参议会筹备委员会，以续范亭、林枫、刘少白等15人为筹备委员会委员，并先后公布了《晋西北临时参议会参议员产生办法》、《晋西北临时参议会筹备委员会组织条例》、《晋西北临时参议会暂行组织条例》。从1942年春开始，边区开始进行参议员的民主选举。

1942年8月,中共中央决定撤销原来的中共晋西北区党委,成立中共中央晋绥分局,晋西北军区改为晋绥军区。晋西北根据地改称晋绥边区,晋西北行政公署改为晋绥行政公署。1942年10月24日,在神府县(1950年撤销,并入神木、府谷二县)的胡家庄召开晋绥边区临时参议会。出席会议的参议员145人,其中有国共两党党员、无党派人士及抗日军人、工人、农民、商人和文化界人士,还有满、回、朝鲜族代表和国际友人代表。会议经过18天的讨论,通过《保障人权条例》等112件议案,选举产生了晋绥边区临时参议会议长、副议长和常驻会议员。林枫为议长,刘少白、牛荫冠为副议长,向秀峰等6人为常驻会议员。还选举产生了晋绥边区行政委员会,以续范亭为主任,武新宇为副主任,贺龙等19人为委员。晋绥边区临时参议会的召开和行政委员会的建立,标志着参议会制度在晋绥边区的初步确立。

1945年4月5日,晋绥边区行政委员会公布了《晋绥边区县议会选举条例》、《晋绥边区参议会选举条例》、《晋绥边区参议员、县议员选举办法》、《晋绥边区县议会组织条例》等,根据晋绥边区的实际情况对参议会制度在晋绥边区的运用作了一些具体规定。

(四)山东抗日民主政权的建立

山东抗日根据地,以沂蒙山区为中心,包括鲁中、鲁南、胶东、泰(山)西、(微山)湖西、清河、冀鲁边、鲁西北、鲁东南等数块根据地。它在山东地方党组织领导下,经过人民武装起义和游击战争,得到了初步的开辟。1938年冬至1939年冬,八路军第一一五师进入山东,粉碎日伪的"扫荡",正式建立起了山东抗日根据地。面积60万平方千米,人口2900万,共辖97个县。

抗战爆发前,山东相继建立了鲁西北特委、鲁东特委、淄博矿区特支、鲁北特委,并恢复了胶东特委。1937年5月,根据中共中央指示,山东省委对外不再称省工委,改称山东省委,黎玉仍任省委书记,张霖芝任组织部长,林浩任宣传部长。到1938年5月,在中共山东省委和各地中共党组织的领导下,在山东省十几个地区发动武装起义,解放县城15座,建立十几个抗日游击根据地。经过1939—1940年的艰苦斗争,分散的游击根据地发展到拥有1200万人口、3.6万

平方千米土地的抗日根据地。随着抗日根据地的巩固和发展，中共山东分局和各地党组织大力进行县政权建设。

1940年2月，山东分局决定设政府工作部，以统一领导抗日民主政权工作；规定各区行政机构依次为主任公署，专员公署，县政府，区、村公所；要求尽一切可能发动群众民主选举产生各级政权。3月6日，毛泽东为中共中央起草了题为"抗日根据地的政权问题"的党内指示，对政权的性质、人员分配原则、政权选举的原则、政权的组织形式、政权的施政方针等作了明确规定。这是中共中央对抗日根据地的政权建设的第一个系统的指示。就在这个指示中，毛泽东对敌后山东抗日根据地的政权建设给予高度关注。根据中共中央和毛泽东的一系列指示，山东党组织加强了根据地的政权建设工作。6月8日，山东分局作出了《关于政权问题的新决定》，要求各级党委充分认识政权工作的重要性，经常关心政权工作，选派优秀干部做政权工作；在各级政府中建立党团组织，以保证执行党的路线、方针、政策，党委不能直接干涉、包办、代替政府工作；各级政府、参议会要实行"三三制"原则。村、乡政权应全部改选，成立村以上各级行政委员会，参议会一定按照参议会职权进行各项工作。7月，中共中央山东分局又提出，要把确立村民大会、乡、区、县以上的各级参议会为各级民主政权的最高政权机关，从村民大会与各级参议会中听取各级政府的工作报告、讨论决定施政方针及决议各种现行法令，作为巩固民主政权的任务之一。

据此，各县进行了政权的改选，首先在县一级建立了参议会，并由县参议会选举产生县政府。1940年7月26日，山东省召开联合大会，7月31日选举产生了省临时参议会，工、农、青、妇、教、绅、商各方面代表共300多人出席了会议，会议选举范铭书为山东省临时参议会议长，马保三、刘民生为副议长，郭洪涛、李澄之、李竹如等17人为常驻参议员，李竹如为参议会秘书长。会议选举产生了山东省战时工作推行委员会。8月6日，联合大会成立了山东总动员委员会。同年11月7日，山东省临时参议会召开了第二次会议，通过了《山东省战时施政纲领》。在民主政治建设方面，《山东省战时施政

纲领》规定："实行三三制，欢迎各党派、各阶层拥护抗战及赞成民主的人士参加政权"，"发扬民主精神，健全各级参议会和各级行政机关，贯彻简政，加强下层政权机构，彻底完成村政权的民主改造，树立民主集中制的领导"。山东省临时参议会根据《山东省战时施政纲领》，先后颁布了各级参议会的选举条例和组织条例、各级政府组织条例、村政组织与工作决定、选举工作大纲。各地的参议会和政府，都是按照这些条例等民主选举产生的。到1940年底，山东全省108个县中有95个建立了抗日民主政权性质的县政府，还设立了14个专员公署和1个行政主任公署。抗日民主政权的建立，标志着山东抗日根据地的进一步巩固和发展。

1943年3月，根据《中共中央关于统一抗日根据地党的领导组织间关系的决定》，山东党政军实行一元化领导，中共山东分局成为山东地区最高领导机关。朱瑞任书记，朱调离后，罗荣桓继任书记。1943年夏，山东全省建立了4个行政主任公署、11个专署、90个县政府、663个区政府、22571个村政权。1943年8月山东省战时工作推行委员会改为山东省战时行政委员会，黎玉为主任委员。到1945年8月，山东抗日根据地的民主政府建立了5个行政主任公署、22个专员公署、127个县政府。1945年8月12日，山东省战时行政委员会、山东省临时参议会举行联席会议作出决议，将山东省战时行政委员会改名为山东省政府，8月13日山东省政府宣布成立，黎玉任主席。山东省政府成为山东地区抗日根据地的最高行政机关。9月中旬，遵照中共中央指示，山东分局改为华东局。

（五）华中抗日民主政权

抗日战争时期，新四军挺进华中敌后，建立了华中敌后抗日根据地。华中抗日民主根据地，东濒黄海、东海，西至武当山脉，南迄浙赣线，北抵陇海铁路，处于长江流域中下游。它包括了江苏省的绝大部分，安徽和湖北的大部分，以及河南、浙江的一部分，湖南的一小部分。抗日战争时期，华中地区建立了苏南、苏中、苏北、淮南、淮北、皖江、浙东、湘鄂赣、鄂豫皖等抗日根据地，统称华中抗日根据地，面积25.3万平方千米，人口3420余万。至1944年春，整个华中根据地

建立了7个行署、1个浙东军政民联合办事处、20个以上的专员公署、147个县政府。

1937年9月25日，中共中央发出《关于共产党参加政府问题的决定草案》，指出“在日寇占领区域，共产党更应公开成为抗日统一战线政权的组织者”。1938年1月，新四军在南昌宣告成立不久，就将红军长征后留在湘、鄂、赣、皖、闽、浙、粤等省边境的红军游击队，分别集中在皖南泾县和皖中舒城进行整编。然后兵分两路向华中敌后挺进，在大江两岸建立抗日根据地和抗日民主政权。

1938年春夏，粟裕、陈毅、张鼎丞率领新四军进入苏南敌后，成立了江南指挥部，建立了以茅山为活动中心的根据地。并以此为依托向东发展，在苏(州)、常(熟)、太(仓)、澄(江阴)、锡(无锡)地区和上海郊区建立了抗日根据地。同时在丹徒县成立镇(江)、丹(阳)、金(坛)、句(容)四县具有半政权性质的组织——抗敌委员会。1941年4月，为了进一步加强政权建设，在苏、常、太地区正式成立江南行政委员会，并将所辖区域划分为6个行政区，分别委派了各区的专员。后来由于敌伪顽的进攻，京沪路东的政权难以建立，路西则建立起3个行政委员会和8个县政权。

1939年7—8月间，张云逸率领新四军挺进敌后，先后开辟了以定远县藕塘集为中心的路西游击区和以来安县半塔集为中心的津浦路东游击区。在1940年春开始建立政权，成立了路东联防办事处，下辖盱眙、天长、来安、仪征、江都、宝应、高邮、嘉山(今明光市)、淮宝(1950年撤销，并入淮安、淮阴、宝应三县)九县，并相继建立了县政权。由各县县长及驻军代表的联席会议产生了路东联防委员会。1941年成立了路西联防办事处。

1940年6—7月间，陈毅、粟裕率新四军一、二支队的主力由苏南渡江北上，在同年10月与黄克诚领导的南下八路军在东台以北的白驹镇狮子口胜利会师，开创了苏中、苏北抗日根据地的新局面。11月7日，刘少奇、黄克诚来到海安，召开了苏北临时参议会，选举韩国钧为名誉参议长，黄逸峰为参议长，朱克靖、朱履先为副参议长。并选举产生了苏北临时行政委员会，管文蔚为主任。

新四军和八路军会师后，刘少奇及时提出了在华中各抗日根据地建立民主政权的任务，要求立即召集阜宁以南各县、各党政军代表大会，把苏北分为苏中、苏北两个部分，分别成立苏中、苏北行政公署，统一领导苏中、苏北根据地的行政。

在苏中成立了苏中区党委和苏中行政公署，陈丕显任区党委书记，管文蔚任行署主任。行署下辖5个分区，设专员公署。所属南通、如皋、启东、海门、泰县（今姜堰市）、东台、靖江、海安等县也都相继建立了政权。在苏北盐阜地区一开始是成立盐阜淮涟区党委，杨纯任党委书记。1941年7月，盐阜淮涟区党委改为盐阜区党委，刘彬任书记。同年9月在阜宁成立了盐阜区行政公署，宋乃德任主任，为了便于领导对敌斗争，盐阜区划为盐城、阜宁、淮安、涟东（1950年与涟水县合并，称涟水县）、建阳、盐东（1949年撤销，并入射阳县）、阜东（1949年撤销，并入滨海县）7个县，分别建立抗日民主政权。1941年元旦，盐城县首先成立了县议会，参议会选举民主人士朱泽夫为参议长，唐碧澄为副参议长，这是苏北各县中第一个建立"三三制"的抗日民主政权。1940年8月中旬，黄克诚领导的八路军第五纵队进入淮海区后，先后建立了沭阳、涟水、淮阴、灌云、泗阳、宿迁、东海7个县的政权。与此同时在钱家集召开了各界代表会，会议通过成立淮海专员公署的决定，并推选了专员。

1939年初豫皖苏边联防委员会成立，建立了由我们党直接领导的萧县、夏邑、永城、宿县（1992年撤销，并入宿州市）4个县政府及5个办事处。1940年8月，黄克诚率部东进，进入苏北。同年秋，正式成立了苏皖边区行政公署，刘端龙任主任，刘玉柱任副主任，并相继成立了淮泗、淮宝、盱凤嘉、泗南、邳睢铜、泗阳、泗宿、泗灵、泗五灵凤等9个县的抗日民主政权。

1939年5月，李先念、陈少敏自竹沟率部进入应城，组编新四军独立游击支队，同年底正式成立鄂豫边区党委。从1942年2月开始，在应城、云梦、汉川、安陆、京山、天门、孝感、汉阳（今武汉市蔡甸区）、信阳、随县（今随州市）、钟祥、罗山、礼山（今大悟县）、黄安、黄陂等地区相继建立了政权。随后召开了第一次各县代表大会，选出

了边区军政联合办事处；之后又召开了边区代表大会，选出了边区行政公署，选举许子威任主任。

1940年，孙仲德、林维先领导的游击队在皖中的无为、潜山等地区活动。皖南事变后与一部分突围部队合编为新四军第七师，以张鼎承为师长，曾希圣为政委，傅秋涛为副师长。1941年2月，积极向桐城、舒城、潜山、太湖、宿县及江南铜陵、繁昌、宣城等地发展，扩大抗日根据地，建立了9个县的政权。

1941年，中共党组织在浙东余姚地区成立了游击支队，开展隐蔽活动。1942年夏，何克希、谭震林率领部分干部到浙东加强工作，成立江浙抗日指挥部，开展敌后游击战争，以四明山区为活动中心建立抗日民主政权①。

总之，华中抗日民主政权的建设，经历了一个从无到有、从小到大的发展过程，虽然经过了很多艰难曲折，但最后还是稳固下来，成为真正代表各阶层人民利益、得到广大人民群众拥护的抗日民主政权。为了加强政权建设，各根据地先后颁布了一系列条例，如各级政府组织条例、各级参政会组织条例等。这些条例的颁布和实施，使抗日民主政权的建设走上了较为正规化、规范化的轨道。抗日民主政权的民主范围进一步扩大，各级政府一般都设有民意机关，通过民主选举，进一步健全了各级政府机构。

第二节　抗日民主政权的性质及其施政纲领

一、抗日民主政权的性质及特点

1939年12月毛泽东在《中国革命和中国共产党》一文中明确指出："在抗日战争中，在中国共产党领导的各个抗日根据地内建立起来的抗日民主政权，乃是抗日民族统一战线的政权，它既不是资产阶级一个阶级的专政，也不是无产阶级一个阶级的专政，而是在无产阶

① 参见林子秋：《试论华中抗日根据地政权建设》，《理论建设》1991年第1期。

级领导之下的几个革命阶级联合起来的专政。只要是赞成抗日又赞成民主的人们,不论属于何党何派,都有参加这个政权的资格。"[1] 1940年3月6日,毛泽东在《抗日根据地的政权问题》一文中进一步指出:"在抗日时期,我们所建立的政权的性质,是民族统一战线的。这种政权,是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权,是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政。它是和地主资产阶级的反革命专政区别的,也和土地革命时期的工农民主专政有区别。"[2] 刘少奇1940年12月在《论抗日民主政权》一文中,也对抗日民主政权的性质作了深刻的论述,指出:"抗日民主政权,是抗日民族统一战线性质的。这种政权应该是几个革命阶级联合起来,对于汉奸反动派的专政。"[3]抗日民主政权与工农苏维埃政权相比主要有以下几个特点:

第一,抗日与民主是主题。苏维埃政权和抗日民主政权都是新民主主义的人民民主政权。它们的不同之处是:苏维埃政权是工农民主性质的政权,是工人、农民和红军兵士的政权;抗日民主政权是统一战线性质的政权,是工人阶级、农民阶级、中小资产阶级和一切抗日阶级、阶层的联合政权。二者之间本质的区别是:苏维埃政权的基本政治任务是推翻国民党反动派的反动统治;抗日民主政权的基本政治任务是抗击日本帝国主义的侵略,彻底战胜日本帝国主义。

《中华苏维埃共和国宪法大纲》中规定:中华苏维埃政权所建设的是工人和农民的民主专政的国家。苏维埃的全部政权是属于工人、农民和红军兵士及一切劳苦大众的。毛泽东指出:苏维埃政权的任务是在中国共产党领导之下实行"彻底的民权主义革命的纲领,包括对外推翻帝国主义、求得彻底的民族解放;对内肃清买办阶级在城市的势力,完成土地革命,消灭乡村的封建关系,推翻军阀政

---

① 《毛泽东选集》第2卷,第648页,人民出版社,1991年。
② 《毛泽东选集》第2卷,第741页,人民出版社,1991年。
③ 中共中央文献编辑委员会编:《刘少奇选集》上卷,第174页,人民出版社,2004年。

府"[①]。

1940年2月20日,毛泽东在《新民主主义的宪政》演说词中谈到,"抗日"与"民主"这两件事是"目前中国的头等大事。中国缺少的东西固然很多,但是主要的就是少了两件东西:一件是独立,一件是民主"[②]。"抗日与民主互为条件,同抗日与和平、民主与和平互为条件一样。民主是抗日的保证,抗日能给予民主运动发展以有利条件"[③]。在抗日战争期间,中国共产党高举抗日和民主两面大旗,努力在革命根据地建立政权。

抗日民主政权是代表了工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级以及一切抗日的阶级、阶层的利益和意志的政权,是无产阶级(通过共产党)领导的这些阶级的民族和民主革命的联盟。毛泽东指出:"在政权问题上,我们主张统一战线政权,既不赞成别的党派的一党专政,也不主张共产党的一党专政,而主张各党、各派、各界、各军的联合专政,这即是统一战线政权。"[④]这"是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权","是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政"[⑤]。

抗日民主政权的施政方针充分体现了抗日与民主两大精神。中共中央曾明确指出:"抗日统一战线政权的施政方针,应以反对日本帝国主义,保护抗日的人民,调节各抗日阶层的利益,改良工农的生活和镇压汉奸、反动派为基本出发点。"[⑥]这就全面反映了中国共产党抗日民族统一战线政治策略和抗日救国十大纲领的要求,也是各地抗日民主政权制定施政纲领的基本指导原则。正如刘少奇所讲:"抗日各阶级联合的抗日民主政权,是抗日民族统一战线的最高形式。它只有在平等原则上,采用完全的民主制度,才能组织成功。这

---

① 《毛泽东选集》第1卷,第77页,人民出版社,1991年。
② 《毛泽东选集》第2卷,第731页,人民出版社,1991年。
③ 《毛泽东选集》第1卷,第274页,人民出版社,1991年。
④ 《毛泽东选集》第2卷,第760页,人民出版社,1991年。
⑤ 《毛泽东选集》第2卷,第750页,人民出版社,1991年。
⑥ 《毛泽东选集》第2卷,第743页,人民出版社,1991年。

也是领导中国抗战与革命到最后胜利的最好的最有力的形式。没有这种政权的建立,没有抗日统一战线的大大巩固和扩大,不实行民主政治,抗日战争是不能胜利的。"①

第二,抗日民主政权具有广泛的代表性和社会基础。苏维埃政权是工人、农民和红军兵士的政权,因此这就决定了其政权的组成人员是工人、农民和红军战士。抗日民主政权是抗日民族统一战线在政权上的体现,以一切赞成抗日和民主的人们作为社会基础,具有极为广泛的代表性。不论是工人、农民(含雇农、贫农、中农)、其他小资产阶级、富农、地主、资本家,不论是共产党员、国民党员、其他民主党派成员,也不论是居住边区的汉族或其他各少数民族,只要赞成抗日和民主,就均享有平等的政治权利,均可参加抗日民主政权。"三三制"是其实现途径。"在政权的人员分配上,应该是:共产党员占三分之一,他们代表无产阶级和贫农;左派进步分子占三分之一,他们代表小资产阶级;中间分子及其他分子占三分之一,他们代表中等资产阶级和开明绅士。"②

毛泽东指出:"这种人数的大体上的规定是必要的,否则就不能保证抗日民族统一战线政权的原则。这种人员分配的政策是我们党的真实政策,必须认真实行,不能敷衍塞责。"③各抗日根据地通过贯彻政权机关人员分配中的"三三制"原则,明确凡是不投降不反共、赞成抗日民主的人,都可以参加政权工作。

"三三制"原则作为抗日民主政权建设的一个重要指导原则,在各边区抗日民主政权的施政纲领中都有明确的规定,并且得到了较好的贯彻,取得非常好的效果。一方面,加强并改善了党的领导;另一方面,扩大了政权的阶级基础,使政权不仅包括工、农、小资产阶级和民族资产阶级,还包括其他一切赞成并愿意参加抗日的阶级、阶层和集团,从而调动了所有抗日力量的积极性。此外,抗日民主政权在

① 《论抗日民主政权》,中央文献编辑委员会编:《刘少奇选集》,人民出版社,2004 年。
② 《毛泽东选集》第 2 卷,第 750 页,人民出版社,1991 年。
③ 《毛泽东选集》第 2 卷,第 751 页,人民出版社,1991 年。

制定和执行政策时，从抗日的大局出发，在坚决维护工农利益的同时，兼顾其他各阶级、党派的利益，制定了有利于团结抗日力量的经济政策、土地政策、税收政策和劳动政策，为抗日战争胜利奠定了重要基础。

第三，抗日民主政权创新了政权组织和结构形式。1940 年 12 月，刘少奇在《论抗日民主政权》一文中指出："为了组织革命各阶级联合的政权，就必须实行广泛的民主制度（如国民大会、省民大会、县民大会、区民大会、乡民大会等）。革命的各阶级通过一定的民主的形式，去参加革命的政权。现阶段中国革命的目的，是要建立一个独立的新民主主义的新中国。目前，在条件业已成熟的各个地区，就应实行新民主主义的政治，否则不能战胜国内国外的敌人，取得中国的独立与革命的胜利。"抗日民主政权有边区（省）、行署（有两种情况，一种是作为一级政权机关，另一种是作为边区政府的代表机关）、县、区（有两种情况，一种是作为一级政权机关，另一种是作为县政府的代表机关）、乡政权等五级政权；如果不算行署、区这两级，那么就是三级政权。苏维埃政权的组织形式是工农兵代表会议，抗日民主政权的组织形式是参议会，参议会是抗日民主政权的权力机构。根据参议会的组织条例和选举条例，选举出来的边区、县、乡三级议员，分别组成边区、县、乡三级参议会。各级参议会是边区各级最高权力机关，参议会的基本组织原则是民主集中制，基本活动原则是议行合一制。参议会制是我国人民代表大会制在抗日战争时期这一特定历史阶段的具体体现。参议会在由人民选举组成后，又以人民代表的身份选举同级政府，监督、罢免政府人员，创制法律。

苏维埃政权由苏维埃共和国、省苏维埃、县苏维埃、区苏维埃、乡苏维埃五级政权构成，是单一制结构的政权，颁布了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。抗日民主政权是地方性的联合政府，仍属于单一制结构政权。各边区（省）级抗日民主政权之间，彼此没有隶属关系，处于平行地位。抗日民主政权是在中国共产党领导下的中华民国领土内的人民当家做主的民主政权。

由此可见，苏维埃政权和抗日民主政权虽然都是中国共产党建

立并领导的新民主主义的人民民主政权,但它们在政权的具体性质与任务、政权的组成人员、政权的组织形式和政权的结构层次等方面都是有区别的,而且有所创新。

第四,共产党在抗日民主政权中居于领导地位。中国革命的领导责任问题,乃是革命成败的关键。在苏维埃时期如此,到抗日战争时期这个特殊历史阶段,"离开了无产阶级及其政党的政治领导,抗日民族统一战线就不能建立,和平民主抗战的目的就不能实现,祖国就不能保卫,统一的民主共和国就不能成功"。民族资产阶级及其他中间势力在抗日民主斗争中的动摇性,亲英美派大地主大资产阶级在团结抗日问题上的两面性,"加重了无产阶级及其政党的政治领导责任"①。抗日战争时期,政治上已趋成熟的中国共产党,拥有正确的思想路线、政治路线、组织路线及坚强有力的中央领导集体,使得中国共产党在抗日战争中具备了实行政治领导的基本条件:

一是政策务实。在抗日战争期间,中国共产党虽然承认了国民党的客观地位,但在一些根本问题上,仍然坚持独立自主的原则,反对投降主义,为抗日民族统一战线的建立作了不懈努力,最终促使国民党接受中国共产党共同抗日的主张,实现第二次国共合作,结成广泛的抗日民族统一战线。并在统一战线中坚持既统一,又独立,即坚持共产党在思想上、政治上、组织上和政策上的独立性。正确贯彻了发展进步势力,争取中间势力,孤立顽固势力的巩固的抗日民族统一战线的策略总方针。有效地制止了国民党的投降,争取了中间力量,迫使蒋介石集团随同其他力量抗战到底,从而成功地巩固和扩大了抗日民族统一战线。

二是理论成熟。抗战时期是毛泽东思想达到展开和成熟时期。以"九一八"事变以来到全面抗战时期,中国共产党提出了许多极富号召力的政治口号和动员口号,例如"停止内战"、"争取民主"、"一致抗战"、"精诚团结、共赴国难"、"兵民是胜利之本"等等。这些口号明确表达了中国共产党的抗日主张,极大地号召了民众,推动了抗

① 《毛泽东选集》第1卷,第262页,人民出版社,1991年。

日斗争的发展。全面抗战爆发后，中国共产党及时向全国提出抗日救国十大纲领，引导全国人民走向全民抗战之路。在抗日战争的艰难时刻，毛泽东发表了《论持久战》、《抗日游击战争的战略问题》、《〈共产党人〉发刊词》、《中国革命和中国共产党》、《新民主主义论》、《中国革命战争中的战略问题》等文章。中国共产党提出了一整套正确的政治主张和军事战略策略，指明了抗战胜利的道路和前途。

三是掌控实力。抗战时期，中国共产党积极创建敌后抗日根据地，放手发动人民抗日武装力量，在极端艰苦的条件下，进行了英勇的斗争。很难设想，我们党如果没有自己掌握强大的抗日武装力量，如何将自己的抗日理论变成现实，更谈不上对抗日战争的领导。

第五，抗日民主政权在实践中创新了政权理论。抗日战争时期，中国共产党人以马克思主义的政权理论为指导，吸取了前期政权建设的经验和教训，提出了比较完整的新民主主义政权理论，使中国共产党建立政权理论走向成熟。

首先，奠定中国共产党建立政权理论的基石。毛泽东在《新民主主义论》中指出："全世界多种多样的国家体制中，按其政权的阶级性质来划分，基本地不外乎这三种：(甲)资产阶级专政的共和国；(乙)无产阶级专政的共和国；(丙)几个革命阶级联合专政的共和国。"在中国，"无产阶级、农民、知识分子和其他小资产阶级，乃是决定国家命运的基本势力。这些阶级，或者已经觉悟，或者正在觉悟起来，他们必然要成为中华民主共和国的国家构成和政权构成的基本部分，而无产阶级则是领导的力量。现在所要建立的中华民主共和国，只能是在无产阶级领导下的一切反帝反封建的人们联合专政的民主共和国，这就是新民主主义的共和国，也就是真正革命的三大政策的新三民主义共和国"。

"这种新民主主义共和国，一方面和旧形式的、欧美式的、资产阶级专政的、资本主义的共和国相区别，那是旧民主主义的共和国，那种共和国已经过时了；另一方面，也和苏联式的、无产阶级专政的、

社会主义的共和国相区别……因此，一切殖民地半殖民地国家的革命，在一定历史时期中所采取的国家形式，只能是第三种形式，这就是所谓新民主主义共和国。这是一定历史时期的形式，因而是过渡的形式，但是不可移易的必要的形式。"毛泽东关于新民主主义政权性质的阐述奠定了中国共产党建立政权理论的基石。

其次，构建了中国共产党政权理论的基本框架。毛泽东在《新民主主义论》中指出所谓"国体"问题，就是社会各阶级在国家中的地位。所谓"政体"问题，那是指的政权构成的形式问题，指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。毛泽东认为："没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合于各革命阶级在国家中的地位，适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神。这种制度即是民主集中制。只有民主集中制的政府，才能充分地发挥一切革命人民的意志，也才能最有力量地去反对革命的敌人。'非少数人所得而私'的精神，必须表现在政府和军队的组成中，如果没有真正的民主制度，就不能达到这个目的，就叫做政体和国体不相适应。"①

再次，创新了制度设计的理念：一是对在特殊历史条件下如何处理政权建设中的党派关系进行了理论思考或成功实践，为后来中国共产党的政党制度建设提供了良好的基础；二是人民代表大会制度的提出，为建立适合我国国情的根本政治制度打下基础；三是民族区域自治制度理论的初步形成，这对于后来我们维护国家统一和安全，保障少数民族人民当家做主的权利实现，发展平等、团结、互助、和谐的民族关系，促进革命和建设事业发展发挥了重要作用。

---

① 《新民主主义论》，《毛泽东选集》第 2 卷，第 674—677 页，人民出版社，1991 年。

二、抗日民主政权的施政纲领与民主改革

（一）抗日民主政权的施政纲领

抗日民主政权施政纲领在新民主主义理论指导下，科学地总结了边区坚持敌后抗战的经验，正确地规定了边区在政治、军事、经济、文化教育等各方面最适合于抗战需要的统一战线的方针和政策。

根据抗日民族统一战线的要求，各抗日根据地要承认国民政府的宪法，不得另行制定宪法性质的法律文件。但各抗日根据地政权的性质又完全不同于国民党控制下的国民政府，需要有一个明确的、公开的法律文件来保障中国共产党领导下的各抗日根据地政权的合法性。为此中国共产党在全面抗战爆发后不久就提出了彻底战胜日寇的抗日救国十大纲领，作为抗日民族统一战线的共同纲领。其主要内容是：(1)打倒日本帝国主义；(2)全国军事总动员；(3)全国人民总动员；(4)改革政治机构；(5)实行抗日的外交政策；(6)实行战时的财政经济政策；(7)改良人民生活；(8)实行抗日的教育政策；(9)肃清汉奸卖国贼亲日派，巩固后方；(10)建立抗日的民族团结。抗日救国十大纲领就是抗日民主政权实现抗日总任务的根本政纲，也是各根据地政权建设的基本法。据此，各根据地先后颁布了自己的施政纲领。如《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》(1939 年 4 月 4 日)、《晋察冀边区目前施政纲领》(1940 年 8 月 13 日)、《陕甘宁边区施政纲领》(1941 年 5 月 1 日)、《晋冀鲁豫边区政府施政纲领》(1941 年 9 月 1 日)、《淮南、苏皖边区施政纲领》(1942 年 5 月)、《对于巩固与建设晋西北的施政纲领》(1942 年 10 月 19 日)、《山东省战时施政纲领》(1944 年 2 月 28 日)等。在这期间，中共中央还先后发出了《抗日根据地的政权问题》(1940 年 3 月 6 日)、《论政策》(1940 年 12 月 25 日)等有关抗日民主政权建设的重要指示。这些施政纲领的主要内容都是紧紧围绕着抗日、团结、民主三大任务而展开的。

1. 关于加强团结抗日的规定

各抗日民主政权施政纲领首先提出一个重要原则：要坚持国共

合作,坚持团结抗战,反对任何投降、分裂、倒退的行为。这是保卫和发展边区,坚持抗战到底的一个重要条件。因此,根据抗日民族统一战线的总方针,强调一切抗日的党派、团体、军队的团结合作。中国共产党认为抗日根据地政权的性质"是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权","是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政"。没有全国的团结,没有抗日民族统一战线,就不能抵抗日本帝国主义的侵略,坚持抗战到最后胜利。而全国的团结抗战,必须以国共合作为前提,摧毁敌伪政权,严厉镇压汉奸、特务、汪派、托派和投降派。只有这样,才能消灭一切阴谋分裂国共合作和抗日民族统一战线的公开的和暗藏的敌人,为各抗日党派、各抗日阶级和民族的亲密合作扫清道路,彻底完成民主政治。

2. 关于健全民主的规定

抗日根据地施政纲领具体而明确地提出,要建设各抗日革命阶级联合专政的民主政权,巩固和发展抗日民族统一战线,反对投降、分裂、倒退,驱逐日本帝国主义及其走狗。这样,就用纲领法律形式把党的民主建政的方针和政策固定下来,使之成为边区全党全军全民共同的奋斗目标和方向。

中国共产党主动确定了根据地政权人员构成的"三三制"原则,"目的在于争取中等资产阶级和开明绅士"[①]。这是共产党领导的统一战线政权的重要标志,实现"三三制"政权,才能团结一切可以团结的力量,动员千百万群众进入抗日民族统一战线。实行精兵简政,这是休养生息,克服严重困难,准备反攻的一个极其重要的政策,也是各级政府发扬廉洁作风,杜绝贪污浪费,克服官僚主义,提高工作效率的一个重要措施。

各抗日根据地的施政纲领规定一切抗日的民众都享有广泛的民主权利,抗日民主政府要保证一切抗日人民(不仅包括劳动人民,还包括一切不反对抗日的地主、资本家)的"人权、政权、财权及言论、

① 《毛泽东选集》第 2 卷,第 742 页,人民出版社,1991 年。

出版、集会、结社、信仰、居住、迁徙之自由权”[①];除了汉奸和不正常人以外,年满 18 岁以上者都可以享有选举权和被选举权。实行普遍、平等、直接、无记名投票选举制度。为了保证贫苦民众能够确实行使这些权利,很多边区的施政纲领都规定必须改善人民生活,选举费用全部由边区政府承担。

还有不少根据地还进一步制定了有关保障人权、财产权的单行条例。1941 年的《陕甘宁边区施政纲领》规定:保证一切抗日人民的“人权、政权、财权及言论、出版、集会、结社、信仰、居住、迁徙之自由权,除司法系统及公安机关依法执行其职务外,任何机关、部队、团体不得对任何人加以逮捕审问或处罚,而人民则有用无论何种方式,控告任何公务人员非法行为之权利”。1943 年《晋察冀边区目前施政纲领》也规定:“一切抗日人民有言论、集会、结社、出版、信仰及居住自由,非依政府法令及法定手续,任何机关、团体或个人,均不得加以逮捕、禁闭、游街及任何侮辱人格、名誉之行为,以保障人权。”[②]此外,《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》、《晋冀鲁豫边区施政纲领》、《对于巩固与建设晋西北的施政纲领》、《山东省战时施政纲领》等也都对保障人权作了相应的规定。根据地革命政权还制定了专门保障人权的条例。如 1940 年的《山东省人权保障条例》、1941 年的《冀鲁豫边区保障人民权利暂行条例》、1942 年的《陕甘宁边区保障人权财权条例》和《晋西北保障人权条例》、1943 年的《渤海区人权保障条例执行规则》等。这些条例规定了十分广泛的人权内容。由于中国共产党在施政纲领和根据地政权建设中努力保护人权,获得了广大人民群众的衷心支持,保证了抗日战争和民主革命的胜利。

3. 关于经济建设的规定

抗日民主政权施政纲领规定,要发展农业生产,在土地已经分配区域,保证一切取得土地的农民之私有土地制。坚决贯彻地主减租

① 《陕甘宁边区施政纲领》,韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 1 卷,第 35 页,中国社会科学出版社,1981 年。

② 韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 1 卷,第 38 页,中国社会科学出版社,1981 年。

减息，农民交租交息的政策。发展工业生产与商业流通，奖励私人企业，保护私有财产，欢迎外来投资，实行自由贸易，反对垄断统制，同时发展人民的合作事业，扶助手工业的发展。调节劳资关系，实行十小时工作制，增强劳动生产率，提高劳动纪律，适当地改善工人生活。实行合理的税收制度，实施程度不同的累进税制，使大多数人民均能负担抗日经费。同时健全财政机构，调整金融关系，维护法币，巩固边币，以利经济之发展与财政之充裕。

4. 关于文化建设的规定

在文化建设方面，抗日民主政府要举办各类学校，继续推行消灭文盲政策，推广新文字教育，健全正规学制，普及国民教育，改善小学教员生活，实施成年补习教育，加强干部教育，推广通俗书报，奖励自由研究，尊重知识分子，提倡科学知识与文艺运动，欢迎科学艺术人才，保护流亡学生与失学青年，允许在学学生以民主自治权利，实施公务人员的两小时学习制。这对于提高人民文化程度，促进民主政治，动员人民参战，推进经济建设，特别是团结和充分发挥革命知识分子的作用，都有很大的作用。

抗日民主政权的施政纲领是中国共产党坚持敌后抗战的丰富斗争经验的科学总结，它指明了各革命根据地进行新民主主义政治、经济、军事、文化等全面建设的明确方向和具体的行动纲领与政策要求。因而，使边区政权建设工作得以蓬勃展开并形成伟大的新局面，把革命根据地的建设提高到一个崭新的水平。

（二）抗日民主政权的民主改革

1. 精兵简政

精兵简政是中国共产党的一项极其重要的政策。这项政策首先在陕甘宁边区提出和实行，接着，推广到敌后各抗日根据地，成为中共在抗日战争时期的十大政策之一。

陕甘宁边区是中共中央所在地和敌后抗日根据地的总后方，为全国抗战担负着特别重大的责任。随着革命事业的发展，边区的军队数量和政权机关也日益增加和扩大。但是，边区地广人稀，经济文化落后，民力、财力、物力都很有限，加上日寇的进攻，国民党顽固派

的封锁包围,根据地相对缩小,财政经济也发生了严重困难。边区军政机关人员的生活费用,以及支援前线的抗战需要大大增加了边区人民的负担。1939年边区征收公粮只有5万石,1940年征收9万石,到了1941年就增加到20万石,为弥补财政赤字,还发行了救国公债600万元(规定一年内还本付息)。与此同时,边区机构庞大,人浮于事,在干部作风方面产生了官僚主义和命令主义的毛病。这些问题关系到抗日根据地能否存在和发展以至整个抗战能否坚持。

1941年11月6—21日,在中共中央直接指导下,陕甘宁边区第二届参议会第一次会议在延安召开。在这次会议上,通过了著名的《陕甘宁边区施政纲领》及一系列条例条令,按"三三制"原则选举了边区政府委员会及参议会常驻会。广大参议员本着抗战救国的目的并以主人翁的责任感,就军事、政法、财经、文教等各项建设事业提出了大量提案。精兵简政这一条意见就是参议员、边区政府副主席、无党派人士李鼎铭等11人提出来的。

李鼎铭是抗日战争时期陕甘宁边区著名的开明绅士,在中国共产党抗日民族统一战线政策的感召下,毅然与中共合作,曾于1941年任米脂县参议会议长、陕甘宁边区参议员、边区政府副主席。

在陕甘宁边区二届一次参议会上,如何克服当前严重困难,坚持长期抗战,成为讨论的中心议题之一。广大参议员群策群力,共商国是,各抒己见,献计献策,提出了许多提案和建议。李鼎铭在这次会议上先后提出了好几条提案,其中最重要的就是关于精兵简政的提案。提案希望政府应彻底计划经济,实行精兵简政主义,避免入不敷出、经济紊乱之现象。

提案总的原则是"精简、统一、效能、节约、反官僚主义"。

理由:军事政治之建立,必须以经济力量为基础,在今日人民困苦,资源薄弱之状况下,欲求不因经济枯竭而限制军政发展,亦不因军政发展而伤害经济命脉,唯有政府彻底计划经济,实行精兵简政主义,量入为出,制定预算,以求得相依相助,平衡发展之效果。

具体实施办法:一是政府应根据客观物质条件及主观经济需要而提出计划经济,以求全面提高生产力,改善经济条件,加强经济基

础。二是在现有经济基础上,政府应有量入为出的统一经济计划。三是在财政经济力量范围内和不妨碍抗战力量条件下,对于军事实行精兵主义,加强战斗力,以兵皆能战,战必能胜为原则,避免老弱残疾滥竽充数现象。对于政府应实行简政主义,充实政府机构,以人少事精,胜任职责为原则,避免机关庞大,冗员充塞,浪费人力、财力等现象。四是规定供给条例,避免不必要的供给与消耗。五是提倡节约、廉洁作风,避免不应有的浪费现象。

这一提案提出后,反响很大。经过热烈的讨论,大多数参议员认为精兵简政这一提案具有远见卓识,是适时的、中肯的。在表决时得到参议员 165 票的多数通过,并决议"交政府速办"。边区政府根据参议会决议,在第一次政务会议上成立了编整委员会,具体组织精兵简政的实施。

精兵简政这一提案提出后,中共中央和毛泽东特别重视。毛泽东还加了一段批语:这个办法很好,恰恰是改造我们的机关主义、官僚主义、形式主义的对症药。1944 年 9 月,毛泽东在《为人民服务》一文中指出:"'精兵简政'这一条意见,就是党外人士李鼎铭先生提出来的;他提得好,对人民有好处,我们就采用了。"[①]对李鼎铭先生的"精兵简政"这一有远见卓识的提案,给予了高度的评价。

为了克服困难,巩固敌后根据地,坚持持久抗战,中共中央于 1941 年 12 月初向全党发出了实行精兵简政的指示,明确指出:为了长期斗争,准备将来反攻,必须普遍实行精兵简政。随之深入贯彻精兵简政就在各抗日根据地的党政军机关、学校及民众团体中普遍地实行起来了。

陕甘宁边区第二届参议会第一次会议闭幕以后,边区政府在林伯渠主持下,先后举行了第一次政府委员会和政务会议,专门就参议会关于精兵简政的提案及决议进行了认真的讨论,李鼎铭副主席就精兵简政问题作了详尽的阐述和说明,边区政府为贯彻精兵简政,确定了一系列实施的具体步骤。首先,成立了以刘景范为主任,周兴、

---

① 《毛泽东选集》第 3 卷,第 1004 页,人民出版社,1991 年。

周文、高自立、南汉宸为委员的编整委员会。边区政府给各分区、专署及县市首长发出了指示信，给边府各厅、处、院等机关发出训令，要求切实贯彻精兵简政，及时拟订计划与编整方案。具体要求是：兵要精、政要简、减轻民负，以适应变化了的情况。精兵：就是要缩小主力部队，加强地方武装及民兵，加强整训，达到短小精悍、机动灵活、提高战斗力的目的。简政：就是要精简机构，裁减冗员，达到精简、统一、效能、节约与反官僚主义的目的。总之，一切都是为了坚持抗战，渡过难关，积蓄力量，准备胜利的反攻。

从 1941 年底至 1944 年止，陕甘宁边区共进行了三次大的精简。第一次精简是在 1941 年底第二届边区参议会后就开始的。边区政府先后颁布了《陕甘宁边区政府训令》和《为实行精兵简政给各县的指示信》。边区政府还邀请中共中央、军委、西北局成立了总编整委员会，总揽全局，指导精简活动。训令规定，"精简机构和精简人员的共同原则是少而精。精简机构，就是裁撤不急不需之机构，合并性质相近之机构，缩小庞大的机构。精简人员，就是裁减不急不需之人员，精简不称职的人员，从各种业务需要来调整人员，使之各得其所"①。通过这次精简，边区各厅、处干部从 1000 余人减少到 760 人。专署、县区干部从原有的 4021 人减少到 3396 人，群众团体工作人员从原有的 1100 人减少到 600 人，同时还裁并了一些机构，使各项制度基本建立起来。

边区经过第一次编整，缩编了各级政府工作人员至原有人数的 76%，取得了初步的成绩。但是，边区政府各部门在机构和制度方面仍然存在不少缺点，人员也未达到充分合理的调剂，因此，有进一步贯彻精兵简政的必要。

1942 年 6 月，边区政府发布《第二次精兵简政实施方案纲要》，确立了边区机构工作制度的合理原则，即"紧缩上级，加强下级，政

---

① 《陕甘宁边区政权建设》编写组编：《陕甘宁边区的精兵简政（资料选辑）》，第 55 页，求实出版社，1982 年。

事分开,合署办公”①。这次简政是在第一次简政基础上的深入,它“除了要调整政府机构,建立必要的、符合边区实际情况的行政工作制度,提高干部与适当地配备干部,密切党政军民的工作配合,边府各厅处实行合署办公外,就是要增加县政府的权限。这是在第一次精兵简政时未曾明确提出的问题”②。在这次精简中,被裁减的科室达100余个,精减的区以上干部及杂务人员达1232人,占原有人员的27%。这不仅提高了办事效率,而且随着基层政权权限增大,其发挥的作用也越来越大。

9月,毛泽东为《解放日报》撰写了社论《一个极其重要的政策》,深刻阐述了精兵简政同当前形势和党的各项政策的关系。毛泽东指出:“目前的尤其是今后的根据地的战争情况,不容许我们停留在过去的观点上。我们的庞大的战争机构,是适应过去的情况的。那时的情况容许我们如此,也应该如此。但是现在不同了,根据地已经缩小,在今后的一个时期内还可能再缩小,我们便决然不能还像过去那样地维持着庞大的机构。在目前,战争的机构和战争的情况之间已经发生了矛盾,我们必须克服这个矛盾。敌人的方针是扩大我们这个矛盾,这就是他的‘三光’政策。假若我们还要维持庞大的机构,那就会正中敌人的奸计。假若我们缩小自己的机构,使兵精政简,我们的战争机构虽然小了,仍然是有力量的;而因克服了鱼大水小的矛盾,使我们的战争的机构适合战争的情况,我们就将显得越发有力量,我们就不会被敌人战胜,而要最后地战胜敌人。”③

12月1日发出的《中央关于加强统一领导与精兵简政工作的指示》指出:“各根据地很多都是机关庞大,系统分立;单位太多,指挥不便;干部堆在上层,中下层虚弱无力;军区、分区,两级有些缺乏领导中心,许多人谁不服谁,而不能承认一个比较强一点的同志为领导中心,这些现象,与目前及今后极端严重的分散的游击环境完全矛盾

---

① 《陕甘宁边区政权建设》编写组编:《陕甘宁边区的精兵简政(资料选辑)》,第66页,求实出版社,1982年。

② 《陕甘宁边区政府系统第二次精兵简政》,《解放日报》1943年3月6日。

③ 《毛泽东选集》第3卷,第881—882页,人民出版社,1991年。

着,如果再不改变,简直是自杀政策。"中央要求,"没有实行精兵简政的地方立即着手研究,实行精兵简政,已经实行了的地方再加审查,凡不彻底的地方,须彻底来一次大大的痛快的精简(不是小小的不痛不痒的)"。军队原则上不再补兵,做到量小质精,更有战斗力。地方党政民学大大缩减,一人兼做两人、三人、四人之事。把大批干部人员及知识分子派到区乡去,派到空虚而需要的部门,派到接敌区、游击区、敌占区去。提倡干部降级使用,到基层去接受锻炼①。

根据中央和西北局的指示,1943 年 3 月,陕甘宁边区政府明令公布了《陕甘宁边区简政实施纲要》,开始了第三次精简运动。这次精简是在全面深入地总结前二次精简的经验和不足的基础上进行的。毛泽东在西北局高干会议上作的《经济问题和财政问题》报告中指出:"这一次精兵简政,必须是严格的、彻底的、普遍的,而不是敷衍的、不痛不痒的、局部的。"②因此,第三次精兵简政在范围上扩大到了党中央系统、西北局系统和军队系统。1943 年 3 月 20 日,党中央召开政治局扩大会议,专门讨论精简问题,对中央机构人员进行精简,为延安其他党政机关作出了榜样。经过一年多的努力,基本达到了预期的目标,在效能、节约和反对官僚主义等方面的效果也是十分明显的。

实践证明,在精兵简政的过程中,陕甘宁边区政府制定的一系列方针、政策和措施是正确的,它保证了精兵简政的顺利进行,使陕甘宁边区在政治上和工作效率上都成为全国的模范。

总之,边区的精兵简政工作,达到了休养民力,改善民生,精简人员与机构,加强边区党政军民组织在民主集中制原则下的统一领导,提高机关工作效能,节约与改进作风,反对官僚主义的目的。从而使中共的抗日民主政策得到更好的贯彻,使抗日民主政权的深入巩固有了物质条件,也为克服困难,准备反攻创造了重要的条件。

---

① 参见中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 13 册,第 465、466 页,中共中央党校出版社,1991 年。

② 《毛泽东选集》第 3 卷,第 895 页,人民出版社,1991 年。

2."三三制"

"三三制"政权是抗日战争时期中国共产党领导政权建设的一项具体政策,它是在当时的国际形势和国内的阶级关系变化以及革命任务要求等诸多历史条件下诞生的。

抗日战争爆发后,随着敌后抗日根据地的开辟和对敌斗争的需要,各根据地相继建立了不同形式的抗日政权以取代原国民党的地方政权,这些政权在团结各爱国阶层,动员和组织广大群众进行抗日战争等方面起到了一定的积极作用。但是,初期的根据地政权还很不健全,为了全面贯彻党的抗日民族统一战线政策,发展进步势力,争取中间势力,孤立顽固势力,进一步健全和巩固敌后抗日根据地的民主政权,加强和完善党对抗日民主政权的领导,以毛泽东为代表的中共中央对根据地的政权建设进行了有益的探索。

1940 年 1 月,毛泽东指出:"只要是殖民地或半殖民地的革命,其国家构成和政权构成,基本上必然相同,即几个反对帝国主义的阶级联合起来共同专政的新民主主义的国家。"①同年 3 月 6 日,毛泽东为中共中央起草了党内指示《抗日根据地的政权问题》,明确规定在各个抗日根据地,各级民意机关或政权机关中,"共产党员占三分之一,非党的左派进步分子占三分之一,不左不右的中间派占三分之一"②。1940 年 12 月 25 日,毛泽东起草的中央对党的指示中第一次正式提出了"三三制"的名称。1941 年 5 月 1 日,由中共中央陕甘宁边区中央局提出,经中共中央政治局批准的《陕甘宁边区施政纲领》规定,"在候选名单中确定共产党员只占三分之一,以便各党各派及无党派人士均能参加边区民意机关之活动与边区行政之管理"③。由此可以得知,所谓"三三制"政权,就是依据"三三制"原则建立起来的"几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政"的政权形式。

---

① 《毛泽东选集》第 2 卷,第 676 页,人民出版社,1991 年。
② 《毛泽东选集》第 2 卷,第 742 页,人民出版社,1991 年。
③ 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 13 册,第 91 页,中共中央党校出版社,1991 年。

中国共产党之所以在这个时候提出"三三制"政策，首先是为了反对国民党一党专政，推进全国政治的民主化，争取抗日战争的最后胜利。1937年七七事变后，日本发动了全面侵华战争，在一年多的时间里侵占了华东、华中、华南大片领土，中华民族处于亡国灭种的严重关头。在中国共产党的号召下，国共两党建立了抗日民族统一战线。在抗日战争时期，国民党政治集团坚持实行一党专政的独裁统治，特别是抗日战争进入相持阶段以后，国民党加紧了反共反人民的活动，造成了抗日战争的危机。为了坚持团结抗战，必须坚持政治民主，中国共产党既不赞成国民党的一党专政，也不主张共产党的一党专政，而主张各党、各派、各界、各军的联合政治。只有充分调动各个抗日阶级的积极性，才能求得中华民族的独立与解放。

其次是为了更好地争取中间势力，孤立顽固势力，巩固抗日民族统一战线。抗战初期，党内发生了陈独秀右倾机会主义错误，这给党的实际工作造成了危害。相持阶段到来后，由于国民党反共"摩擦"和中国共产党举行自卫斗争，党内又引发了普遍的过"左"倾向。"左"倾错误者片面强调统一战线中的斗争，不讲联合，特别不注意团结中间力量。这在政权上表现为"民主精神的不足与党包办一切的工作作风"。这种现象的发生，严重阻碍了根据地民主政治制度的实行，既不符合抗日民族统一战线的要求，也不利于抗日民主政权的巩固和发展。毛泽东强调："国事是国家的公事，不是一党一派的私事。因此，共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务，而无排斥别人、垄断一切的权利。"[①]针对党内出现的过"左"倾向，中共及时指出，争取中间力量是抗日统一战线时期"极严重的任务"，抗日战争时期的中间势力（主要是其中的民族资产阶级和开明绅士）和当权的大地主大资产阶级有区别。他们虽和广大的劳动人民有矛盾，但是可以和共产党共同抗日，也可以和共产党共同建立抗日民主政权。他们是一个很重要的政治力量，在进步势力和顽固势力斗争时，他们的态度往往可以成为决定胜负的因素，必须对他们采取十分慎

---

① 《毛泽东选集》第3卷，第809页，人民出版社，1991年。

重的态度。"三三制"政权规定给中间派以三分之一的位置，目的就是为了争取中等资产阶级和开明绅士，更有力地孤立和打击顽固派。而由于"三三制"的实行，改善了党的领导，避免了一党包办，以党代政，团结了中间势力，加强了党的领导，使党赢得了广大群众的衷心拥护。

最后，"三三制"也是中国共产党约束自己的一种政策。"三三制"作为一项具体工作政策，是在中共当时的政治路线和总的行政管理策略思想指导下制定的。1937 年 7 月全国性抗日战争爆发后，在国共两党建立第二次合作关系的基础上，抗日民族统一战线正式形成。1937 年 10 月以后，根据洛川会议精神，中国共产党领导的人民军队挺进敌后，开辟了大块的根据地。抗战初期，根据地无论是在经济、文化、思想、军队编制，还是在政权建设方面，都贯彻执行了统一战线的总的方针政策，然而在政权的组织结构上，共产党由于较高的威望得到了根据地人民的普遍拥护，在初期的选举中，共产党员的比例占据明显优势，因此很容易出现把持包办等消极现象，这不但会使人民不满意，对于党本身也很不利。这既不利于调动各党各派和各阶层人民共同抗日的积极性，也不利于体现政权的统一战线性质。1940 年 3 月，毛泽东提出"三三制"原则，希望通过对参政人员比例的调整，来明确各抗日阶级、阶层在根据地政权中的地位，从而扩大根据地政权的阶级基础，以达到进一步实现团结抗日的目的。

"三三制"政权是中国共产党在抗日战争时期这个特殊的历史阶段对政权建设的一次伟大的尝试，取得了巨大的成功。它调动了各阶级、阶层抗战的积极性，有力地推动了抗日民族统一战线的巩固和发展，也为人民民主政权的建设提供了宝贵经验，为争取抗战胜利作出了重要贡献。在今天，"三三制"对党的政权建设仍然具有长远的指导意义。

三、抗日民主政权的组织原则

民主集中制，是我们党的根本组织原则，也是国家政权的根本组织原则，是国家政治经济生活的重要指导原则。抗日根据地各级政

权，都真正实行了民主集中制的组织原则。民主集中制是指在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。1927年3月，毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中指出："凡事取决于县长和革命民众团体的联合会议。……在这样的会议里，各民众团体的意见影响县长，县长总是唯命是听。所以，在湖南采用民主的委员制县政治组织，应当是没有问题的了。"①这里毛泽东所讲"民主的委员制"县政治组织形式，是民主集中制思想在政权组织形式上的最早萌发。

1928年11月，毛泽东在《井冈山的斗争》一文中第一次提及了"民主集中主义的制度"和"民主集中主义"。在这里，"民主集中主义的制度"和"民主集中主义"是我们党对民主集中制的早期提法。毛泽东在讲到县、区、乡各级民众政权时，指出："民主集中主义的制度，一定要在革命斗争中显出了它的效力，使群众了解它是最能发动群众力量和最利于斗争的，方能普遍地真实地应用于群众组织。"毛泽东还指出："民主集中主义，在政府工作中也用得不习惯。"②可见，毛泽东在井冈山根据地时期，已经明确提出在政权和机关实行民主集中制问题。

抗日战争时期，民主集中制的概念逐渐成熟。抗日战争爆发后，面对当权的国民党在政治制度上继续推行一党专政，毛泽东反复强调要改革政治机构，建立各党派各阶级合作的民主政体，即民族民主的统一战线的政府，政府实行民主集中制。

1937年5月，中共中央在延安召开了党的全国代表会议。毛泽东在会上所作报告《为争取千百万群众进入抗日民族统一战线而斗争》中指出："要党有力量，依靠实行党的民主集中制去发动全党的积极性。在反动和内战时期，集中制表现得多一些。在新时期，集中制应该密切联系于民主制。用民主制的实行，发挥全党的积极性。用发挥全党的积极性，锻炼出大批的干部，肃清宗派观念的残余，团

---

① 《毛泽东选集》第1卷，第30页，人民出版社，1991年。

② 《毛泽东选集》第1卷，第72页，人民出版社，1991年。

结全党像钢铁一样。”[1]1937 年 7 月，毛泽东在《反对日本进攻的方针、办法和前途》一文中首先阐述了这一思想：“政府如果是真正的国防政府，它就一定要依靠民众，要实行民主集中制。它是民主的，又是集中的；最有力量的政府是这样的政府。”[2]

1937 年 10 月 25 日，毛泽东在同英国记者贝特兰的谈话中又指出：“政府的组织形式是民主集中制，它是民主的，又是集中的，将民主和集中两个似乎相冲突的东西，在一定形式上统一起来。”在这次谈话过程中，毛泽东还论述了政府实行民主集中制的具体内容和重要意义：“民主和集中之间，并没有不可越过的深沟，对于中国，二者都是必需的。一方面，我们所要求的政府，必须是能够真正代表民意的政府；这个政府一定要有全中国广大人民群众的支持和拥护，人民也一定要能够自由地去支持政府，和有一切机会去影响政府的政策。这就是民主制的意义。另一方面，行政权力的集中化是必要的；当人民要求的政策一经通过民意机关而交付与自己选举的政府的时候，即由政府去执行，只要执行时不违背曾经民意通过的方针，其执行必能顺利无阻。这就是集中制的意义。”[3]

1938 年 9 月底至 11 月初，中国共产党在延安召开了扩大的六届六中全会。毛泽东在政治报告《论新阶段》中，论述了党的纪律和党内民主问题。他指出：“纪律是执行路线的保证，没有纪律，党就无法率领群众与军队进行胜利的斗争。……在这里，几个基本原则是不容忽视的：（一）个人服从组织；（二）少数服从多数；（三）下级服从上级；（四）全党服从中央。”谁破坏了这些纪律，“谁就破坏了党的民主集中制，谁就给了党的统一团结与党的革命斗争以极大损害”[4]。

会议通过了《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》、《关于

---

① 《毛泽东选集》第 1 卷，第 278 页，人民出版社，1991 年。
② 《毛泽东选集》第 2 卷，第 347 页，人民出版社，1991 年。
③ 《毛泽东选集》第 2 卷，第 383 页，人民出版社，1991 年。
④ 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 11 册，第 651—652 页，中共中央党校出版社，1986 年。

各级党部工作规则与纪律的决定》和《关于各级党委暂行组织机构的决定》。这些文件对中央委员会、中央政治局、中央书记处、各中央局及中央分局、各级地方委员会的权力、工作规则、工作纪律、组织机构等作了具体的规定,是民主集中制在党的各级领导机关中的具体化和系统化,对于保证党的民主集中制的贯彻具有重要的意义。

在这一时期,各抗日根据地逐步建立和发展,抗日民主政权的组织和建设提到了党的工作日程上来。当时,由于国共合作已经建立,中国共产党不再使用“苏维埃”的口号,而是参照国民党地方政权的咨询机关,组织各级参议会,通过参议会制度来组织各抗日根据地的抗日民主政权。参议会制度同样体现了民主集中制的原则,民主集中制的原则也已经明确地写进抗日根据地政权建设的文件中。

1940 年 1 月,毛泽东在《新民主主义论》中讲到新民主主义共和国的政体时指出:政体问题“是指的政权构成的形式问题,指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。没有适当形式的政权机关,就不能代表国家”,“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制,才能适合于各革命阶级在国家中的地位,适合于表现民意和指挥革命斗争,适合于新民主主义的精神”。他说:“这种制度即是民主集中制。只有民主集中制的政府,才能充分地发挥一切革命人民的意志,也才能最有力量地去反对革命的敌人。”[①]这篇著作在党的历史上第一次提出了人民代表大会制度的问题。

1940 年 3 月 6 日,中共中央在关于《抗日根据地的政权问题》的指示信中就明确指出:“抗日统一战线政权的选举政策,应是凡满十八岁的赞成抗日和民主的中国人,不分阶级、民族、男女、信仰、党派、文化程度,均有选举权和被选举权。抗日统一战线政权的产生,应经

---

① 《毛泽东选集》第 2 卷,第 677 页,人民出版社,1991 年。

过人民选举。其组织形式,应是民主集中制。"[1]1941年7月1日,中共中央政治局通过的《中央关于增强党性的决定》中指出:"要严格遵守个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级,全党服从中央的基本原则。无论是普通党员和干部党员,都必须如此。"[2]1942年9月,中共中央政治局作出了《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》,强调了党的集中统一领导。这个决定中指出:"党是无产阶级的先锋队和无产阶级组织的最高形式,他应该领导一切其他组织,如军队、政府与民众团体。根据地领导的统一与一元化,应当表现在每个根据地有一个统一的领导一切的党的委员会","各级党委不应当仅仅是领导地方工作的党委,而应当是该地区的党政军民的统一的领导机关(但不是联席会议),因此它的成分,必须包括党务、政府、军队中主要负责的党员干部","党的领导一元化,一方面表现在同级党政民各组织的相互关系上,又一方面则表现在上下级关系上。在这里,下级服从上级,全党服从中央的原则之严格执行,对于党的统一领导,是有决定意义的"[3]。

决定指出:"政权系统(参议会及政府)是权力机关,他们的法令带有强制的性质。党委与政权系统的关系,必须明确规定。党委包办政权系统工作、党政不分的现象与政权系统中党员干部不遵守党委决定、违反党纪的行为,都必须纠正。为了实行'三三制',党对政权系统的领导,应该是原则的、政策的、大政方针的领导,而不是事事干涉,代替包办。"[4]1943年5月8日公布的《陕甘宁边区政务人员公约》也规定,政务人员要坚持民主集中制,严守政治纪律,服从整体利益。根据党中央的这一要求,各个抗日民主根据地都坚持实行了民主集中制的组织原则,并依据这一组织原则建立了各级抗日民主

---

① 《毛泽东选集》第2卷,第743页,人民出版社,1991年。
② 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第13册,第147页,中共中央党校出版社,1991年。
③ 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第13册,第427、433页,中共中央党校出版社,1991年。
④ 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第13册,第431页,中共中央党校出版社,1991年。

政权，确立了各政权机构间的关系和新的社会政治秩序。边区各级政权，不论民意机关，或行政机关，都真正实行了民主集中制原则。在党中央和毛泽东同志领导下，各边区政府在彻底摧毁旧的封建的国家制度的基础上，按照民主集中制原则建立了一整套新民主主义的政治制度。各边区政权的组织机构基本上是三级：村、县和边区，均实行了各级人民代表会议制度。村有村代表会，县有县议会，边区有参议会，都是有全权的代表机关，由人民用直接、普遍、平等、无记名投票办法选举的人民代表组成，执行选举政府，罢免政府人员，创制法律，复决法律之权，是真正有力的权力机关。

边区的立法、行政、司法各有分工，但实质上是统一的。边区各级代表机关是全权的权力机关，行使立法权。由代表机关选举的政府，是全权的执行机关，政府不能完成或违背代表机关所交付的任务，代表机关可以撤换它。司法机关是边区的执法机关，受政府的领导。立法、行政、司法，完全服从于人民的利益。边区各级政府也都是民主集中制的。下级政府服从上级政府，同级政府内部一切重大事项的处理都取决于会议（边区委员会议、专署署务会议、县务会议、区务会议、村务会议），少数服从多数，集体领导，分工负责。这种民意机关和行政机关的新型关系的确立，是民主集中制原则的具体运用。

1945 年 4 月 23 日至 6 月 11 日，中国共产党在延安召开了第七次全国代表大会。4 月 24 日，毛泽东在大会上作了政治报告《论联合政府》，指出："新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表大会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。"①

① 《毛泽东选集》第 3 卷，第 1057 页，人民出版社，1991 年。

第三节 抗日民主政权的参议会制度

抗日民主根据地,都是在共产党直接领导下创立的,根据地的政权大都参照陕甘宁边区建立,机构设置大体相同。这些边区政权机构除了保留中华民国地方政权机构的某些外在形式,在政权机构具体设置上还是存在着某些差异。各抗日根据地参议会制度是在工农兵代表会议制度的基础上,参照国民党统治区域地方参议会的某些形式建立起来的。它是抗日民主根据地内中国共产党领导的各革命阶级联合专政性质的政权组织形式。

一、边区(省)参议会

各边区的最高地方国家权力机构是边区参议会。陕甘宁边区参议会的职权最具代表性,主要有:选举边区政府主席、副主席、政府委员及边区高等法院院长;罢免边区政府主席、副主席、政府委员及边区高等法院院长;监察及弹劾边区各级政府、司法机构的工作人员;创制和复决边区的单行法规;批准关于边区民政、财政、粮食、建设、教育及地方军事等各项计划;通过边区政府提出的财政预算,并审查其决算;决定征收、废除或增减地方捐税;决定发行地方公债;议决边区政府主席、政府委员会及各厅厅长、高等法院院长提交审议的事项;议决边区人民及民众团体提请审议的事项;督促及检查边区政府执行参议会议决的事项;决定边区应兴应革的重要事项;追认参议会闭会期间边区参议会常设机构及边区政府主席或政府委员会关于紧急措置的重要事项。以上职权各边区有所不同,在同一边区各个时期也不完全相同①。

边区参议会会议是边区参议会的非常设机构,由参议员、议长、副议长组成,分参议会常会和参议会临时会两种。边区参议会参议

---

① 参见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷,第188—189页,中国社会科学出版社,1981年。

员任期三年。参议会会议按各边区参议会的组织条例确定的期限和程序召开。参议会常会,基本上是一年一次。参议会临时会,在法定的期限外,遇有特殊情况,要召开参议员会议时,必须经过一定的法律程序才能召开。决定召开参议会临时会的法律程序,除了应同级政府之请求和参议会之决定两项各边区基本相同之外,各边区也有一些不同的规定。根据1941年陕甘宁边区第二届参议会议通过的边区参议会议规程来看,参议会会议主要设置如下机构:

大会主席团由参议员推举议员若干人组成。参议会议长、副议长,为主席团的主席。每次会议的主席由主席团成员轮流担任。

大会秘书处设秘书长、副秘书长各1人,秘书若干人,均由大会主席团选任。秘书处下设文书科、议事科、总务科、警卫科。各科根据所管事务性质,可分设若干股。各科设科长1人,由秘书长任命或由秘书兼任。各股设股长1人,干事若干人,由秘书长向政府机关调任。

边区开会时设各种委员会,如:政治审查委员会、财政审查委员会、经建审查委员会、文教审查委员会、军事审查委员会、特种审查委员会等。上述各种审查委员会由审查委员组成,审查委员由参议员自动报名担任,但各审查委员最多不得参加两种以上。各审查委员会会议设召集人1人,由主席拟定名单交大会决定。审查委员会开会时,召集人为主席。正、副秘书长要随时列席。

边区参议会闭会期间设置常设机构,其名称各不相同。如陕甘宁、晋绥边区称之为"边区参议会常驻委员会",晋察冀边区称之为"边区参议会驻会参议员办事处",山东解放区称之为"山东省临时参议会驻会委员会"等。

常设机构由参议员会议选举产生的常驻会参议员组成。参议会议长、副议长为当然的常驻会参议员。常驻会参议员的名额,各边区不等。陕甘宁边区为9人;晋察冀边区1940年为15人,1943年改为5—7人;晋绥边区为9人;山东省解放区为11—17人。参议会议长、副议长和常驻会议员,必须是专职,不得兼任政府部门职务。常驻会参议员一般每月召开一次会议,决定事项,行使权力。必要时亦可召开临时会议。

边区参议会常驻委员的职权各边区不尽相同，除了在休会期间处理日常事务外，在参议会开会期间，各边区还根据实际工作需要授予它一些临时措置权，完成一些专项工作任务，如《晋察冀边区参议会驻会参议员办事处组织规程》规定，常驻委员受参议会的委托，办理下列各事项：督促检查边区行政委员会执行参议会的决议；根据参议会批准的预算，检查边区行政委员会的财政收支情况；检查边区各级行政司法人员的违法失职并提请大会弹劾或交政府处理；列席边区行政委员会各种重要会议；联系各地参议员，进行调查研究，搜集人民意见；定期向参议员传达工作；准备下一届参议会或临时参议会的大会事务等①。

二、行政区参议会

行政区制度是指在建立敌后根据地政权的过程中，有些地区根据当时当地的具体情况，在省和县之间设立一级政权，并成立了行政委员会和行政公署作为抗日根据地政权的执行机构。行政区临时参议会，为代表各行政区人民之最高权力机关。把行政区作为一级政府实体的有山东解放区和苏皖边区。行政区参议会，只有山东解放区设置。根据《山东省行政区临时参议会组织条例》规定，其职权主要有：在不抵触省法令范围内，制定地方性单行法规或条例；审议通过行政公署制定的施政方案；审查通过行政区的预决算，检查财政公粮收支情况；选举行政区行政委员；听取及通过行政公署的施政报告；监督行政区各级政府对行政区临时参议会决议的执行；弹劾违法失职的行政、司法人员，当地驻军及省附设机关人员有违法失职行为时，要向其上级机关检举；促进县参议会的建立，并协助其正确行使职权；决定有关改善人民生活及救济事项；审查政府请议及人民请愿事项；处理行政区参议员的罢免、改选、改聘、递补等事宜②。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第246—247页，中国社会科学出版社，1981年。

② 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第349页，中国社会科学出版社，1981年。

行政区临时参议会设参议长1人,副议长1—2人,由参议员互选。设秘书长1人,由驻会委员推选,协助参议长、副参议长处理日常会务。行政区参议员任期两年,可以连选连任。行政区参议员的名额,按地区大小与人口比例,每区定为45—81人不等,候补参议员15—26人不等。按《山东省行政区临时参议会组织条例》规定,行政区临时参议会每半年举行一次参议员大会。如果有应驻会委员会的决议、全体参议员二分之一以上的请求、本区行政公署的请求、本区县参议会二分之一以上的请求、全行政区公民二十分之一以上的请求等条件之一,可以召开临时会议。行政区参议会举行会议时,行政公署须向大会作施政报告,各委员、各处(科)、局、会主要负责人均得列席会议。

三、县参议会

县参议会是县的最高权力机关,《陕甘宁边区各级参议会组织条例》规定其职权主要有:选举罢免县长、副县长、县政府委员会委员、地方法院院长;监察弹劾县政府司法机关的公务人员;决定本县地方经费收支事项;创制与复决本县的单行法规;批准关于县政府的民政、财政、粮食、建设、教育及地方军事等项计划;议决县长、县政府委员会交议事项和本县人民及人民群众团体提请审议的事项;督促及检查县政府执行参议会决议之事项;决定本县应兴应革的重要事项;追认县参议会闭会期间常驻会及县长、县政府委员,关于紧急措置事项等①。

县参议会的非常设机构是由县参议会议长、副议长和参议员组成的参议会会议,每半年举行常会一次。县参议员任期两年,可连选连任。特殊情况下,可举行临时会议。各根据地召开临时会议的程序,有较大的差异。陕甘宁边区1941年11月规定,如有应同级政府之请求、三分之一以上参议员之请求、各管辖区域内民众团体之联名

---

① 参见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷,第189页,中国社会科学出版社,1981年。

请求、各参议会常驻委员会之决定等条件之一,均可召集临时会议[①]。晋察冀边区则规定,"经三分之一以上之区代表会或五分之一以上之村代表会之请求"[②],可以召开县议会临时会。晋冀鲁豫边区规定,经全县公民二十分之一以上之请求,或经正、副议长之决定,可以召开县参议会临时会。山东解放区要求,召开县参议会临时会的参议员,需有全体参议员的二分之一以上。

陕甘宁边区和山东省解放区在县参议会闭会期间设县参议会驻会委员会处理日常事务。晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥等边区在县参议会闭会期间,不设驻会委员会,只设若干个专职常驻会议员,县参议会常驻会议员的数量不等,抗战后期一般只设1—2人。县参议会设秘书1人,由驻会委员或参议员兼任,协助参议长、副参议长处理日常事务。

县参议会常驻委员会的职权主要是:接受县参议会大会交办事项,对县参议会大会负责并报告工作;监督县区村执行县参议会的决议案;听取县政府的定期工作报告,提出询问、建议;列席县政府委员会会议,了解县政府各方面的工作情况;检查县财政收支情况;弹劾违法失职的政府及司法机关工作人员,检举在本县工作的上级附设机关工作人员的违法失职行为;接受及审查县政府请议及人民请愿事项;决定并负责筹备召开参议员大会或临时参议员大会;在县参议会闭会期间,代表参议会大会处理县参议员的罢免、改选、改聘、递补事宜,待下一次议员大会开会时,再请求追认。

四、区参议会、代表会

抗战前期有几个边区把区设立为一级政权实体,后来有的逐渐变为县政府的派出机构。晋察冀边区和盐阜区建立的是区民代表会。山东解放区建立的是区参议会。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷,第190页,中国社会科学出版社,1981年。

② 韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷,第263页,中国社会科学出版社,1981年。

区民代表会议是区民代表行使权力的主要形式，由区公所直接普选的代表组成。区民代表任期一年，得连选连任。区民代表会每3个月召开常会一次，如有经代表五分之一以上之请求、经常务代表的决议、区长请求经常务代表决定、经区民十分之一以上请求、经五分之一以上的村代表会的请求等条件之一者，可召开临时会。

区民代表会设主席、副主席及秘书各1人，由区民代表会代表用无记名投票方法互选产生，主席、副主席因故去职时应立即补选。区民代表会议按照区政的需要，分别设立民政、财政、教育和实业及其他专门委员会。

区民代表会设常务代表3名，于闭会期间驻会，处理日常事务，监督执行决议，并负责召开临时会议。主席、副主席、秘书为当然的常务代表，并主持会务。

区参议会的机构，基本与县参议会的机构相近。区参议会（区民代表大会）职权主要有：选举与罢免区长、区政府委员、区出席县参议会的代表或参议员；监察弹劾区级行政人员；创制、复决区单行法规；决定区政应兴应革事项，讨论上级政府重要政令的具体执行问题，讨论上级政府政令中不合本区实际情况的部分，负责向上级政府提出更改的建议；听取区政府工作报告并负责检查区政府的各项工作；审查区公所财政收支情况；弹劾本区行政人员的违法渎职者。

五、乡市参议会

乡市参议会，由乡市参议员组成。其职权主要有：议决并执行本乡市应兴应革事项；议决并执行上级政府交办事项；议决本乡市人民公约；议决本乡市经费的收支事项；议决并执行本乡市人民及人民团体提议的事项；选举和罢免乡市长及乡市政府委员；监察及弹劾乡市及村坊人员①。

乡市参议会议员任期一年，可以连选连任。乡市参议会常会一

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第189—190页，中国社会科学出版社，1981年。

般每月召开一次。也可在乡长认为必要时,村长、行政村主任(或坊长、甲长)联名请求时,十分之一以上选民请求等条件之一具备时召开临时会议。

乡市参议会闭会期间,设立秘书处负责处理日常事务。在抗战前期,陕甘宁边区乡参议会设议长、副议长。但在抗战后期,乡市参议会采用立法行政合一制,不设议长、副议长,推举主席团3人主持会务。乡市长为当然主席团成员之一,休会期间不设常驻委员,由乡政府代行其职权。

六、村民大会、代表会

村民大会为村政权的最高权力机关,由全体村公民组成。村民代表大会是村民大会闭会期间村政权的最高权力机关,由全体村民代表组织,行使村民大会的全部职权。村民大会设主席、副主席、秘书各1人,并兼任村代表会的代表。主席负召集开会之责,副主席负协助之责,主席因故不能执行职务时,副主席代行主席职权。村民大会主席、副主席,由村民大会或村代表会任免。村代表由各自然村的公民选举或罢免。主席、副主席和村代表均任期一年,可以连选连任。

村民大会及村民代表会的主要职权包括:选举及罢免村民大会主席、副主席及村公所各委员;督促与检查村公所对村民大会及村代表会决议案的执行;创制并复决村公约;审查村概算、决算;议决关于村有财产的经营管理及处理事项,审议村公所及其他方面交议事项①。

根据《晋察冀边区县区村暂行组织条例》规定:村民大会每半年开常会一次。经村民五分之一以上之请求或村民代表会议决议,可召开临时会议。村民代表会每月开常会一次,临时村民代表会经村公民十分之一以上或村民代表五分之一以上或村公所的请求,均可

① 参见《晋绥行署关于村选的指示、总结和村政权组织条例及村选暂行条例》,全宗A90,目录02,卷号4、10,山西省档案局。

召开。村民大会及村民代表会的例会,及临时会的决议,交村公所执行。有与上级政府法令抵触者,服从上级政府法令。村代表会的例会、临时会及村民大会均须有应到会人半数以上出席,才可开会。村民代表会的决议案,须有过半数出席人同意,为通过有效。

总之,地方国家权力机构的设置,各个根据地不完全相同。表现在两方面:一是设置级数不同。陕甘宁边区,设边区、县、乡三级地方国家权力机构;晋察冀边区,设立边区、县、区、村四级地方国家权力机构;山东解放区,设立省、行政区、县、区、乡、村六级地方国家权力机构。二是名称不同。陕甘宁边区的边区、县、乡三级地方国家权力机构都称为"参议会";晋察冀、晋绥、晋冀鲁豫边区,县、边区两级权力机构称为"参议会",区、村两级权力机构称为"代表会";山东解放区的省、行政区、县、区、乡五级权力机构称"参议会"。此外,设置权力机构级数、名称相同的,在具体机构设置上也还有些区别。

第四节　抗日民主政权的行政机构

地方各级国家行政机构,为地方各级政府。与地方国家权力机构的设置相对应,地方国家行政机构的设置,主要有边区、行政区、县、区、乡、村六级。各个根据地的行政机构设置,也有不同之处。

一、边区政府机构

边区政府是边区的最高行政机构,是边区参议会的执行机构。边区政府的最高决策机构,是边区政府(行政)委员会,由边区参议会选举产生。其组成人员大约在10—20人之间。各边区政府设主席(主任委员)1人、副主席(副主任委员)1—2人不等。边区政府(行政)委员会下设的厅、部、处均由各边区政府根据需要而设置。陕甘宁边区政府下设的厅、部、处有:秘书处、民政厅、财政厅、教育厅、建设厅、保安司令部和审计处;晋察冀边区行政委员会下设民政处、财政处、教育处、实业处和秘书处;晋冀鲁豫边区政府不设秘书处、民政厅、财政厅、教育厅和建设厅。其他边区政府机构设置情况

与陕甘宁、晋察冀两边区相似。

边区政府内的各厅、部、处均设厅长、部长或处长1人综理各该厅、部、处的工作。必要时得增设副职，以佐理各该厅、部、处的工作。秘书处一般均设秘书长1人，综理该处的工作。各厅、部、处长下置秘书若干人。有的边区如晋察冀边区，还设置秘书主任1人。各厅、部、处视事务繁简可分科办事。各科设科长1人、科员若干人，办理各科之事务。

此外，陕甘宁边区等还规定，必要时酌情设置有关的专门人员。例如，陕甘宁边区规定在必要时各厅可设技正、技士、技佐及视察员，其名额由各该厅长提请边区政府委员会决定。晋察冀边区规定，边区行政委员会因工作的需要，可设咨议顾问若干人；晋冀鲁豫边区规定，边区政府可设视导室、研究室和顾问室等。

边区政府(行政)委员会的职权，各边区规定不尽相同。主要有：执行国民政府委托事项；发动、组织与领导边区民主选举运动；决定执行边区参议会决议的事项；编制边区财政预算、决算事项；颁布行政命令、指示，公布单行法规；任免边区行政人员和处理违法失职人员；领导边区高等法院；撤销边区政府所属各机关或下级参议会、政府违背法令、逾越权限的不适当的决议、命令和处分；处理边区行政设施或变更事项；咨调地方部队及督促所属之军警绥靖地方事项①。

参加政务会议的各厅、处、院、会负责人，无故不得缺席。政务会议设秘书长1人，由边区政府秘书长兼任，另设秘书1人，负责会议记录及文件事宜。政务会议之决议，交秘书长负责办理，分发各厅、处、院、会执行。

边区政务会议是边区政府执行政务的领导机关，边区政府一切行政方针及具体工作，都由政务会议决定。其性质是对政府委员会和议会负责，执行议会决议。具体是：负责讨论及议决边区民政、财

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，见各边区政府组织条例，中国社会科学出版社，1981年。

政、建设、教育的实施方针及具体计划；讨论及议决立法原则和单行行政法规；讨论及议决边区司法行政各项事宜；讨论及议决社会治安问题；讨论及议决边区政府（行政）委员会各厅、处、院、会负责人所提议的专员、县长和法官的任免；讨论和决定边区内的某些特殊事项[①]。

边区政府主席的职权，各边区的规定也不尽一致，主要有：在召集并主持边区政府委员会开会时任主席；代表边区政府，执行边区参议会、政府（行政）、委员会和政务会议的决议案；监督全边区行政机关和司法机关执行职务；处理边区政府日常工作及紧急事项。

二、行政区政府机构

（一）行政委员会

行政区行政委员会是行政区最高行政决策机构。根据晋察冀边区行政委员会和山东省行政委员会设置情况，行政委员会是边区（省）行政统一领导机关，行政委员会设行政委员 9—13 人，由边区（省）参议会选举产生，行政委员会委员任期二年，得连选连任。行政委员会设主任委员、副主任委员各 1 人，由委员互选产生，对外代表本会，对内根据施政纲领及委员会决议指导督促各部门工作，及时处理临时紧急事项，委员会开会时任主席。

边区（省）行政委员会下设民政处、财政处、工商管理处、教育处、高级审判处、公安局、实业处。各处设处长 1 人，由委员互相推选产生，必要时设副处长。秘书处设秘书长 1 人，由行政委员会聘任，协助主任委员处理日常事务，主任委员外出时，由秘书长代行其职务。秘书处负责处理文书、会计、庶务及不属于其他各处的事项。各处可视事务繁简，分科办事，科设科长 1 人，科员若干人，办理各科事务。边区（省）行政委员会在适当地区设置行政督察专员公署，督察各地各县行政。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷，第 209 页，中国社会科学出版社，1981 年。

边区(省)行政区行政委员会会议每月举行一次,由正、副主席召集。行政委员会举行会议时,非行政委员的秘书长、处长、院长、局长、首席顾问、首席参议、首席咨议等均得列席参加。其具体执行机构,即行政公署。

边区(省)行政委员会综理全边区(省)政务,晋察冀边区行政委员会职权主要有:执行国民政府委托事项;执行边区参议会决议;颁发行政命令,公布单行法规;监督所属机关执行职务,任免所属行政人员,领导高等法院;确定或变更行政区划及组织;组织选举;负责征税及编制预决算[①]。

(二)行政公署

行政公署是行政委员会的具体执行机构。山东省行政公署由行政区临时参议会选举行政委员 7—11 人组成,并报省行政委员会备案,其任期与行政区参议员相同。行政公署设主任、副主任各 1 人,由行政委员会互推产生,并由山东省行政委员会加委。行政公署主任在行政区行政委员会开会时任主席,负责主持行政委员会会议。行政公署设秘书处,设秘书长 1 人,由行政委员会推举产生,协同行政公署主任、副主任处理日常行政工作。

山东省行政公署下设民政处(科)、财政处(科)、工商管理局、教育处(科)、高级审判分处、公安局。各处(科)、局,设处(科)、局长 1 人,由行政委员推举,必要时设副职,均需呈请省行政委员会任命,或由省行政委员会直接委派。

在苏南行政区,行政公署下设秘书处、民政处、财经处、文教处、法院和公安局。秘书处设秘书长,各处设处长,法院设院长,公安局设局长。以上人员均由行政区行政委员会推定。行政委员会委员得兼任各处、院、局长。各处、院、局可视事务繁简情况分科办事。所设各科由各该处、院、局长提请行政委员会通过决定。各科设科长 1 人和科员若干人。各处、院、局于必要时尚可报请行政委员会通过,设

---

① 参见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷,第 248 页,中国社会科学出版社,1981 年。

立各种专门委员会。

按《苏南区行政公署暂行组织法》的规定，行政公署可聘任顾问、参议和咨议若干人，以资正、副主任之咨询。行政公署设署务会议，每半月举行一次，由正、副主任召集，各处、院、局长均得出席。至于各处、院、局会议，则每周举行一次，由各处、院、局长自行召集，科长以上人员参加。

此外，行政公署为了便于管理所辖各县的政务，得根据具体情况，委托专员代表行政公署管理两个县至六个县的工作。

关于行政公署的职责，据《苏南区行政公署暂行组织法》、《鄂豫边区行政公署组织条例》、《山东省行政公署组织条例》以及其他有关法规规定，行政公署负综理本辖区政务之责。它得根据该区最高权力机关之决议，颁布命令和制定单行法规。但重要之事项须经该区最高权力机关之核准或承认。如鄂豫边区规定，有关加重人民负担、限制人民自由、确定行政区划以及重要行政设施等事项均须获得鄂豫边区人民代表大会之核准或承认。

（三）行政督察专员公署

1938 年 2 月 15 日《陕甘宁边区政府命令（第三号）——关于边区行政组织的编制》规定：专署人员配置为专员兼县长 1 人，秘书 2 人，署员 2 人，特务员（专员的）、勤务兼通讯、马夫、伙夫、仓库主任各 1 人[①]。1941 年 11 月，陕甘宁边区第二届参议会通过了《陕甘宁边区行政督察专员公署组织暂行条例》，规定：专员公署设秘书室、民政科、财政科、教育科、建设科、粮食科、保安科。秘书室设主任秘书 1 人，秘书、文书、庶务、收发各 1 人，及干事若干人，秉承主任秘书之意，分别处理各项事务。民政科、财政科、教育科、建设科、粮食科，各设科长 1 人，保安科长 1 人，干事若干人，承科长之命，分别处理各项事务[②]。陕甘宁边区政府于 1943 年 2 月 25 日颁布了《修正陕甘

---

① 参见陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第 2 辑，第 52 页，档案出版社，1988 年。

② 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷，第 213 页，中国社会科学出版社，1981 年。

宁边区行政督察专员公署组织条例》，调整了专员公署组织机构。规定：专员公署在专员（必要时设副专员）领导下，设政务秘书、事务秘书各1人，帮助专员处理日常政务和事务，并设第一、二科和保卫分处，分管民、教、财、建及保安工作，分别办理各项事务①。

1940年5月2日，晋察冀边区行政委员会公布了《晋察冀边区行政督察专员公署组织大纲》，规定：行政督察专员公署设专员1人。专员公署设秘书室、民政科、财政科、教育科、实业科、地政科以及司法处。秘书室设秘书主任1人，秘书3人，各科设科长1人，各室科设科员、办事员若干人，司法处设主任审判官及审判官各1人。另外"为适应战争环境起见，并得设警卫队一排，负保卫专员公署之责"。1942年11月6日由晋西北临时参议会通过，晋西北行政公署公布的《晋西北行政督察专员公署组织条例》规定：行政督察专员公署设专员1人，设置公安局、警卫连及第一、二、三科。各科设科长1人，科员若干人。公安局设局长1人，科员若干人。根据军队编制，警卫连设连长、指导员各1人，队员若干人。另外，专署还设秘书1人，文书、干事若干人②。

行政督察专员公署的监督职权，各边区并不一致。专员公署对边区政府负责，统一领导和督察该分区所辖各县之一切行政事宜。根据《陕甘宁边区行政督察专员公署组织暂行条例》、《山东省行政督察专员公署组织条例》和《晋察冀边区行政督察专员公署组织大纲》规定，行政督察专员职权：关于辖区内各县行政计划与工作中心之推动与督促事项；随时考察及督导所属各县地方行政规划与创办分区内各县应兴应革之事项；关于辖区内各县地方行政及地方自治之巡视与指导事项；督察所属各县经费收支情况；关于所属各级公务人员之考核；关于所属各县争议及有关事项之处理；推行边区现行法令；关于辖区内各县行政人员工作成绩之考核奖惩事项。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第216页，中国社会科学出版社，1981年。

② 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第255、323—324页，中国社会科学出版社，1981年。

另外，专员有权调遣本区内保安及地方自卫军，于必要时得请调正规军协助；专员应亲自轮流巡视各县；专员对所属各县所为之命令或处分，如认为违法或不当时，得撤销或纠正之（须呈报边区政府备案）；专员兼任县长。1943 年 3 月 25 日颁布的《修正陕甘宁边区行政督察专员公署组织条例》规定，行政督察专员公署为边区政府的代表机关。为适应抗战环境，在军事隔绝期间，专员得独立行使职权，但经过事项，须于事后呈报边区政府备查。专员公署要组织与领导人民武装，协同军队维持地方治安。

行政督察专员公署对所属各县的监督，主要采取巡视的方式。专员亲自定期巡视各县，调查民情，监察工作，并将巡视结果呈报边区政府备案。专员如因故不能亲自巡视，由副专员或政务秘书、处长代理，无副专员者由专员指定政务秘书或处长代理。

在加强行政督察专员制度法制建设的同时，华北根据地在开辟、新建县级政权达到一定规模后，及时建立专署机构。到 1940 年 4 月中共中央北方局在晋东南召开黎城会议时，华北各抗日根据地已建立县级政权 320 多个，建立专员公署 49 个①。1940 年底，晋察冀边区建立的县级政权在 100 个左右，专署达到 13 个②，山东根据地山东省战时工作推行委员会建立县级政权 80 个，专署或相当于专署级的有 16 个。1941 年 7 月，太北、太南、冀南、冀鲁豫四块根据地统一组合而成立了晋冀鲁豫边区政府，此时全区已建有县级政权 149 个，专署 21 个③。在晋绥根据地，至 1941 年 8 月，晋西北行署直辖县有 36 个，专署 6 个，另大青山根据地有县级政权 9 个，建立 3 个专署④。

从上述资料可以看出华北各抗日根据地普遍建立了专署。而南

---

① 参见魏宏运、左志远：《华北抗日根据地史》，第 149 页，档案出版社，1990 年。

② 参见根据河北省社会科学院历史研究所河北省档案馆等：《晋察冀抗日根据地史料选编》上册，第 486、487 页资料统计，河北人民出版社，1983 年。

③ 参见山西大学晋冀鲁豫边区史研究组编：《晋冀鲁豫边区史料选编》第 1 辑，第 313、314 页，1980 年。

④ 参见魏宏运、左志远：《华北抗日根据地史》，第 120、121 页，档案出版社，1990 年。

方各根据地开辟的时间比北方晚,政权建设的时间相对要晚,因而专署的建立也就晚些。

三、县政府机构

县政府是县的最高行政领导机关,是各边区普遍设立的一级行政单位。县政府受边区政府的领导,受县参议会的监督,综理全县行政事宜,边区各县分别受各专署的领导。除晋察冀边区以外普遍采取县政府委员会,是县政府最高决策机构。

县政府委员会由县长和县政府委员组成。各边区组织条例都规定:各县政府由县参议会选举县长 1 人(必要时加选副县长 1 人),委员从 3 人至 13 人不等组织县政府委员会。

晋察冀边区以县务会议为县政府最高决策机构。据 1940 年 6 月公布的《晋察冀边区县区村暂行组织条例》规定:"县政府设县务会议,由县长、秘书、各科科长、公安局局长、军用代办所所长、基干游击队队长及指导员组织之"①。县长 1 人,由县参议会选举产生,县务会议开会时为主席。陕甘宁边区在建立县参议会之前,也采用过这种县务会议形式。但在参议会建立之后,就以参议会选举产生的县政府委员会代替了县务会议。

县长是各县最高行政首脑,县长是县政府委员会或县务会议的主席。县长的产生程序,各边区并不相同。陕甘宁边区是由县参议会与县政府委员同时选出,晋冀鲁豫和山东、晋绥边区是由县参议会在县政府委员会中选任,晋察冀边区的县长则单独在县议会选举。

县政府所设机构,各边区也不统一。1943 年 4 月 25 日颁布的《修正陕甘宁边区县政府组织暂行条例草案》规定,县政府设置的机构有:政务秘书 1 人,襄助县长处理政务;事务秘书 1 人;下设收发、文书、事务人员若干人,管理事务、文书、收发、印信等事务;第一科管理民政教育事项;第二科管理财政经济建设事项;保安科管理治安事

---

① 韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷,第 265 页,中国社会科学出版社,1981 年。

项；自卫军大队长由县长兼任，其经常工作则由保安科办理。县政府政务秘书、科长、自卫军大队长等由边区政府任免，其他人员由县长任免，呈报边区政府民政厅备案。

其他抗日根据地县政府机构设置的情况同陕甘宁边区基本相似。其中，晋察冀边区各县政府设秘书室、民政科、财政科、教育科、实业科、公安科，以及人民武装部。秘书和科长由县长遴选或由县议会推荐，呈请边区行政委员会委任。科员和办事员由县长委任，报边区行政委员会备案。晋冀鲁豫边区规定，县政府的秘书和科、局长由专员公署任免，呈报边区政府备案，科员和干事由县政府委员会任免，呈报上级政府备案。晋冀鲁豫边区还规定，县政府得依边区政府、专员公署之命令和工作上之需要，设立各种专门委员会，聘请当地党、军、民各界人士和士绅参加。

晋绥边区的县政府机构与陕甘宁边区县政府机构有相似之处。晋冀鲁豫边区和山东解放区的县政府机构与晋察冀边区的县级机构有相同之处。有的边区除设必要的处、科、厅外，还设置了若干专门委员会，聘请专门人员协助工作，负责处理专门问题。

由于县政权在整个抗日民主政权科学体系中处于中间环节，起着联结边区政权与基层政权的纽带作用。因此，各根据地对县政府机构的建设都比较重视，其职权划分也比较科学、明确、具体、详细。

县政府委员会的职权主要有：制定县政府各部门工作计划；执行边区政府及上级主管机关令行事项和县参议会决议事项；制定县财政收支计划及县政府经费预决算等事项；议决所属政务人员事项；决定本县单行条例事项；决定本县应兴应革的重要事项；指挥调动县地方武装；划分村界；管理民事刑事案件①。

县长对上级政府、县参议会及县政府委员会负责，统一领导该县政务。县长对外是县政府代表，县政府对上对下及对内对外发文，均以县长名义发出。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，各边区省（县）政府组织条例，中国社会科学出版社，1981年。

四、区政府机构

(一)区公署

根据1941年11月陕甘宁边区第二届参议会通过的《陕甘宁边区各县区公署组织暂行条例》和1943年2月公布的《修正陕甘宁边区各县区公署组织条例》及有关规定,边区各县得视县境形势和辖乡(市)多寡,划分为若干区,设立区公署,以助理县政府对乡(市)政权的领导。

陕甘宁等边区初设区公署时规定,各区所辖面积至多不得超过纵横百里,辖乡至少3个乡,至多5个乡。1943年宣布,边区各县的区,分为甲、乙两等,凡具备下列条件之一者,均划为甲等区:(1)辖乡8个以上者;(2)纵横70里以上者;(3)属于边区边境的区域;(4)包括有较大市镇的区域。其余均为乙等区。

区公署的主要职权主要有:传达上级指示、命令、法令及反映政情等事项;计划督导各乡(市)政府进行民政、财政、经济建设、文化教育及应兴应革事宜;组织训练自卫军,保护地方治安。陕甘宁边区政府要求区长和区助理员经常巡视各乡(市)政府的工作,按月向县政府作工作报告①。

区公署的机构设置情况是:各区公署设区长1人。甲等区设助理员3人,乙等区设助理员2人,各区公署均设区秘书1人,由助理员兼任。区自卫军营长由区长兼任。区长由县长遴选并经县政府委员会通过,呈请边区政府民政厅核准命令之。区助理员由县政府任命,报边区民政厅备案。区公署讨论本公署和各乡(市)工作时,得召集区政务会议。区政务会议由区长、助理员组成,区长为当然主席。必要时得吸收各群众团体负责人参加。区政务会议每半个月举行一次,遇有紧要事项得临时召集之。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷,第229—234页,中国社会科学出版社,1981年。

(二)区公所

区公所是县政府之辅佐机关。区公所的机构设置各解放区大同小异。1943年1月21日晋察冀边区第一届参议会通过的《晋察冀边区县区村组织条例》规定,区公所设区长1人,助理员3—5人,人民武装大队长和教导员各1人,治安员1人。必要时设副治安员或派出所。派出所设所长1人和干事2人,所长由治安员兼任。区长和助理员由县政府委任,报边区行政委员会备案。区公所设区务会议,决定区政重要事项,由区长、助理员、治安员和人民武装大队长、教导员组成,区长任主席。议案之表决采取少数服从多数的原则。

1942年11月6日修正通过的《晋西北县区村各级政府组织条例》(1942年11月晋西北行政公署公布)规定,区公所设区长1人、助理员若干人和书记1人,而区务会议由区长、助理员和书记组成,必要时请各民众团体负责人列席。

1940年11月7日山东省临时参议会通过,1943年9月又修正通过的《修正山东省区公所组织条例》规定,区公所设区长1人、副区长1人,由县政府呈请专员公署委任。区公所下设文书1人、民政助理员1人、财粮助理员1人(民政助理员或财粮助理员由区长兼任其一)。设文教助理员1人,由完全小学或高小或中心小学校长兼任。设武装助理员1人,由区武委会主任兼任。设公安员1人。设置区中队长,中队长由区长兼任。同时还规定区公所至少每半个月召开一次区务会议,由区长召集。出席人员有正、副区长,文书,助理员,公安员等。区公所每个月召集一次全区行政会议,出席人为正、副区长和各行政村镇长,区公所其他干部和群众团体负责人列席会议。

区政府的职权在《盐阜区区级政府组织法》中有非常明确具体的规定:讨论与执行上级的政策法令及区公民代表大会的决议案;办理所属村镇民主选举事宜;掌管所属各部门工作及村镇行政设施;管理所属行政人员考绩及任免、训练事宜;办理战时动员及后方勤务事宜;管理本区公营事业与公有财产;向上级政府及区民代表大会报告

工作;办理与区政府有关的事项①。

同时对区长的职权也有明确的规定:对内为区行政委员会主席,对外代表区政府;执行上级法令指示与区公民代表大会及区政府的决议案;领导与检查区政府各部门及各委员会工作;领导与督促所属村镇的行政工作;定期总结区行政工作,向区政府委员会、区公民代表大会及上级政府报告。

五、乡政府机构

陕甘宁边区和山东解放区设立了乡一级政府。乡政府最高决策机构为乡行政委员会,由乡政府委员会委员组成。1941 年 11 月陕甘宁边区第二届参议会通过的《陕甘宁边区各乡市政府组织暂行条例》(1942 年 1 月公布)和 1943 年 10 月陕甘宁边区政府公布的《修正陕甘宁边区乡(市)政府组织暂行条例草案》以及其他有关的法规,对乡(市)政府的设置,作了如下具体的规定:乡(市)政府之行政区划,以人口和面积为标准,即一般以 1500 人左右设一乡(市)为宜,最多不得超过 2000 人,而一个乡的面积,则一般以纵横 30 里为限。

乡(市)政府设乡(市)长 1 人,由乡(市)参议会选举产生,呈请县政府加委。乡(市)长任期一年,得连选连任。乡(市)参议会闭会期间,乡(市)长负乡(市)行政最高责任,对本乡(市)参议会和上级政府负责,掌理全乡(市)的政务。

乡(市)政府在乡(市)长领导下,设文书 1 人,为乡(市)长之助手,由县政府委任。并设自卫军连长 1 人,由县政府选任,其任务是协助乡(市)长管理民兵和治安工作。

乡(市)政府大事由参议会讨论,日常工作在乡(市)政务会议讨论。乡(市)政务会议由乡(市)长主持,由 5 人组成,其中乡(市)长、乡(市)文书和自卫军连长为当然成员,其他成员由县、区政府根据具体情况决定。必要时可以吸收行政村主任列席乡(市)政务会议。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷,第 423—424 页,中国社会科学出版社,1981 年。

在乡(市)政府的干部中,仅乡(市)长和文书两人脱离生产,自卫军连长不脱产,但得酌情减免其日常义务的负担。

由于把乡(市)作为一级政权实体的为数不多,而且各地在乡(市)政府职权的规定上也不尽一致。《盐阜区市乡政府组织法》规定乡(市)政府的职权主要有:执行上级政府的命令指示;执行本乡(市)民代表会议议案;拟定本乡(市)行政工作计划及编制预决算;向乡(市)代表大会定期报告工作;向人民传达政府法令,并负责收集人民意见,转呈上级政府。1943 年 10 月陕甘宁边区政府公布的《修正陕甘宁边区乡(市)政府组织暂行条例草案》规定,乡(市)政府的一般任务有:实施边区施政纲领、边区政府法令及上级政府之指示;发展生产事业;发展文化教育;爱护帮助军队,优待抗属,进行抗战动员;建立人民自卫武装,维护革命秩序;举办公益事宜,调解民间纠纷;调查登记本乡土地、人口及其他社会情况①。

乡行政委员会的职权主要是:执行上级政府的命令指示;执行乡(市)民代表大会决议;拟定本乡(市)行政工作计划及编制预决算;向乡(市)代表会定期报告工作;向人民传达政府法令,并负责收集人民意见,转呈上级政府。

乡(市)长的职权:对外代表乡(市)行政委员会;对内主持乡(市)政府日常工作;负责召集乡(市)行政委员会、乡(市)民代表大会;推动主任代表与各代表协助乡(市)政府工作;负责指导所属乡(市)自卫队及各种委员会的工作。

六、村政权机构

最基层一级的政权组织是村政权机构。最高村政决策机构为村政委员会,也有的称村公所。村政委员会由村政委员会委员组成,委员由村公民代表大会选举产生。

陕甘宁边区《修正陕甘宁边区乡(市)政府组织暂行条例草案》

---

① 参见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷,第 431、237—238 页,中国社会科学出版社,1981 年。

(1943年10月公布)规定,乡(市)之下一般均设行政村(或关、街),人口稠密之乡村,亦可不设行政村一级。行政村下设自然村(或坊、巷)。行政村和自然村的设立均由乡(市)政府呈请县政府核准,行政村设主任1人,由乡(市)长委任,呈报乡(市)参议会通过或追认。

行政村设主任1人,协助乡(市)长管理所属自然村的政务。行政村主任由乡(市)长委任,但结果要由乡(市)参议会通过或追认。自然村设村长1人,受乡(市)长及村主任之命,办理本村事务。村长由村民大会选举产生,任期半年,得连选连任,但是,对于不称职的村长,村民大会或上级政府得随时罢免改选。行政村和自然村的干部均不脱离生产,但对行政村主任,得酌情减免其日常义务负担。

在晋察冀、晋冀鲁豫边区,设立村公所作为村政的执行机关,1943年1月晋察冀边区第一届参议会通过的《晋察冀边区县区村组织条例》规定,村公所设正、副村长各1人,民政委员、财政委员、教育委员、实业委员和粮秣委员各1人(可视村政之繁简情况将5名委员合设为3名或4名),治安员1人。如事务繁忙,得酌设干事协助之。人民武装中队部,配备中队长和指导员各1人。按规定,正、副村长由村民代表会正、副主席兼任,报区公所转请县政府加委,各委员则由村民代表会选举产生。

村公所组织村务会议,由正、副村长,各委员,治安员,中队长,指导员等组成,其职权是讨论并决定村政的重要事项,村务会议每半月召集一次,由村长主持,议案之表决采取少数服从多数的原则。

1941年6月1日公布的《晋冀鲁豫边区村政权组织暂行条例》规定,村公所设置正、副村长和各委员会。委员会可包括民事委员会、财政委员会、生产委员会、教育委员会和锄奸委员会等(委员会的设置可视村政之繁简情况增减或合并之)。各委员会设主任委员1人和委员2—6人,均由村民代表会选举产生(委员不限于村民代表)。各村公所组织村政会议,由村长和各委员会主任、委员组成。村政会议每周召开一次,由村长主持。

山东、晋西北村政权的村长、副村长,由村政委员中推选。村公所根据工作需要,可设专门委员会,如民事、财政、生产、教育、锄奸等

委员会，各委员会设立主任委员 1 人，委员若干人，村公所只有村长 1 人为专职，其余人员均为兼职，不脱产。

村政委员会和村公所的职权主要有：执行上级政府的政策法令及一切指示；执行村公民代表大会决议；掌管本村各委员会工作及本村行政设施；定期向上级政府及村公民代表大会报告工作；向人民传达政府法令，并负责收集人民意见向上级转呈；召集全村公民大会及公民小组会议等。

村长职权：对外代表村政府；对内主持村政日常工作；负责召集村行政委员会议，并任主席；执行村政委员会的决定；督促和领导各委员的工作。

第五节　抗日民主政权的司法制度

抗日战争全面爆发后，随着政权的变化，各边区都建立了适应抗日民族统一战线要求的司法组织体系，由边区政府审判委员会、边区高等法院、高等法院分庭、地方法院组成。边区政府审判委员会是边区司法的终审机构，一般审理高等法院审理的上诉案。边区高等法院主管边区审判工作和司法行政事务，受边区参议会监督和边区政府领导。高等法院分庭作为高等法院的派出机构，代表高等法院受理不服所辖地方法院的一审判决而上诉的民刑事案件。地方法院审理第一审民刑案件。

抗战前期实行三级三审制。第一级初审机构是地方法院，在还未设立地方法院的地区，县司法处为第一级初审机构；第二级复审机构是高等法院及其分庭；第三级终审机构是边区政府审判委员会。1943 年 3 月，改为二级二审制，即地方法院或县司法处为第一级初审机构，边区高等法院及其分庭为终审机构。

为了加强抗日民主政权的法制建设，保证各项实体法的贯彻实施，各抗日民主政权都制定并颁布了许多有关诉讼审判方面的法规。这些法规成为了边区司法组织建立和进行司法活动的法律依据。

一、高等法院

抗日民主政府司法机关名义上分为三级，包括最高法院、高等法院和地方法院，实际上只有高等法院和地方法院两级。边区高等法院实质上受边区政府领导和边区参议会监督，并对参议会负责，向边区政府报告工作。

由于边区实行司法权与行政权合一制，因此，高等法院既掌管司法审判权，也掌管司法行政权工作。高等法院实行院长负责制，除院长外，一般设有司法行政科、刑事庭、民事庭，检察机关，书记室，看守所及劳动感化院，必要时组织巡回法庭等。

1942 年 8 月陕甘宁边区成立了审判委员会，统一解释政府法令，受理不服高等法院一审及二审判决的刑事上诉案件，及不服高等法院一审判决的民事上诉案件、行政诉讼案件、婚姻案件、死刑复核案件。审判委员会由正、副委员长和委员 5 人组成，委员长由边区政府正、副主席兼任，委员在政府委员中聘任。下设秘书长、秘书、书记官等人员，负责日常工作。1944 年 2 月撤销，司法机构的组织大体上恢复到原来的面貌。

1943 年 3 月，陕甘宁边区为方便群众诉讼，在各分区专员公署所在地设立高等法院分庭，作为高等法院在各分区的派出机构，代表高等法院受理不服各该分区所辖地方法院或县司法处第一审判决而上诉的民刑事案件。

各边区高等法院的职权大致有以下几项：审理重要刑事第一审诉讼案件；受理不服地方法院或县司法处第一审判决而上诉的案件；受理不服地方法院或县司法处之裁定而控告的案件；复核地方法院或县司法处处理而未经上诉，或撤回上诉，或上诉不合未经第二审实际上审判之刑事案件；受理非诉讼案件；管理司法行政事宜。

边区高等法院上述职权，由边区高等法院院长、推事和检察员、审判庭长等各负其责，分工合作，共同来完成。

各边区高等法院院长由参议会选举产生，其职权有：管理边区司法行政事宜；监督和指挥高等法院一切诉讼案件之进行；复核地方法

院或县司法处处理的案件;没收和稽查赃物和罚金;惩戒违法的司法人员;培养和教育司法人员,提高其政治和业务素质;负责对犯人处理事项;处理其他有关司法事宜;负责向边区政府和边区参议会报告工作。

审判庭长的职权有:执行审判事务;指挥并监督推事的工作;分配并督促审判案件之进行;决定公审案件;决定判决或裁定的强制执行;审判的撤销或判决。

推事的职权有:审理案件;调查案件;传讯证人和检查赃物;负责案件的批签;判决和撰拟判决书。

陕甘宁边区在高等法院内设检察长1人和检察员若干人,在地方法院设检察员1人。检察长(首席检察官)的职权有:执行检察任务;指挥并监督检察员的工作;处理检察员之一切事务;分配并督促检察案件的进行;决定案件的裁定或公诉;指定检察员莅庭陈述对于案件的处理意见;对高等法院判决的案件,如有不同意见,有权向边区政府审判委员会提出控告,边区政府审判委员会接受控告后,可组织特别法院审理或交还高等法院复审。

检察员的职权:负责案件的侦查;作出案件的裁定;收集案件证据;提起公诉,撰拟公诉书;协助担当自诉;作诉讼当案人或公益代表人;监督判决之执行;执行其他法定的职务;在执行职务时,有权根据工作需要咨请当地军警帮助。

书记室设书记长、主任书记、书记员,在院长领导下负责案件文书的收发、登记、分配、保管、撰拟及缮写,以及编制报告及统计等。

看守所设所长、看守员,在院长领导下,执行犯人的收押、检查、点验、看管、登记、教育、考查等。

二、县司法处和地方法院

抗日民主政府司法机关因各根据地情况不同,设立的层次也不一。陕甘宁边区县司法处设处长1人,由边区高等法院呈请边区政府任命县长兼任;设审判长1人,由边区高等法院呈请边区政府任命。审判员在处长监督下进行审判事宜。对于司法文件,以处长名

义行之,裁决书则由审判员副署,盖用县印;设书记员 1 人,负责管理文书等事务;设法警 2 人,由县警卫队拨用。

其他抗日根据地的县司法处,不论是机构的设置或者是职权的规定,均与陕甘宁边区大同小异。例如:晋察冀边区的县司法处设处长 1 人,由县长兼理;设审判官 1—2 人;设书记官若干人;设检验员 1 人,执达员和庭丁各若干人;看守所设所长等。此外,晋察冀边区县司法处亦设检察员 1 人,由县长兼理之。

晋察冀边区等一些解放区规定,县(或市)设立地方法院,或由数县(市)合设一地方法院。但不设地方法院和无地方法院管辖之县,仍暂设县司法处。

地方法院的职权及其机构设置情况均与县司法处大体相同,按《晋察冀边区法院组织条例》所规定。地方法院设院长 1 人,由推事兼任,负综理全院行政事务之责;设推事若干人,"审判案件以推事一人独任行之";设书记官长 1 人和书记官若干人;设检验员 1 人,执达员和庭丁各若干人;设看守所或监狱。此外,地方法院亦设置首席检察官 1 人和检察员若干人,首席检察官由各该管辖地区之地方行政长官兼任。

三、抗日民主政权司法制度的健全和完善

(一)上诉制度

抗日民主政权的诉讼审判制度,是在总结苏区工农民主政权审判工作经验的基础上,为保障抗日人民的合法利益、发扬民主而建立起来的。

所谓上诉制度,就是司法机关判决一切民事、刑事案件,如被诉讼人不服,可以向上级司法机关上诉。其目的是保障诉讼人的合法权益,防止发生错案,使各种案件按照法律得到正确解决。根据规定,提起上诉必须"依审级进行,未经第一审判之案件,不得上诉于第二审机关,未经第二审判决之案件,亦不得上诉于第三审判机关"。司法机关在宣判时,应将上诉期限和上诉机关向诉讼人讲明,上诉应以上诉状方式向原审判机关提出,提起上诉应在判决送达后

20天之内,如因战争等特殊情况也可以延长。在审理上诉时,不受上诉内容限制,根据具体情况分别处理,凡上诉有理由者,即撤销原判,由审理机关自为判决或发回原审判机关审判。上诉无理由者,则驳回上诉。

(二)审判和审判监督制度

为了使司法审判工作严格按法律办事,避免量刑过高过低,或轻或重,以减少或者防止错判现象的发生,从而提高审判的质量,各抗日根据地在建立司法审判制度的同时,建立了审判监督制度。

抗日民主政权一般采用三级三审制,县一级司法机关为第一审级,专属司法机构或有的省级司法机构为第二审级,边区(省)级司法机构或边区政府为第三审级。但由于各抗日民主根据地处于分散状态,抗日民主政府的司法审判制度前后有所变化。陕甘宁边区政府从1937年到1941年,实行三级三审制,即县裁判所为第一审,高等法院为第二审,国民政府最高法院列为第三审。但因边区法院与国民政府最高法院并无任何联系,如不服第二审判决,可上诉至边区政府,发回高等法院重审。1941年5月10日,《陕甘宁边区高等法院对各县司法工作的指示》中明确指出:"边区司法制度是采取三级三审制,第一级初审是地方法院,第二级复审是高等法院,第三级终审是边府审判委员会"。那些没有建立地方法院的地区,管理第一级初审的就是各县的裁判员,"各县裁判员的审判是独立的,但为着加强对于各县裁判员工作的领导,在各县成立裁判委员会,裁判员所处理的案件,都应经过裁判委员会讨论"①。因此,审判委员会成立后就成为实际上的三级三审制。1944年2月撤销边区政府审判委员会后,实行二级二审制,凡关民刑诉讼,边区高等法院都为终审机关。

晋察冀边区政府从1938年以来实行二级二审制,1939年4月改为三级三审制,1940年5月又恢复二级二审制。晋冀鲁豫边区政府在1942年5月以前实行二级二审制,以后改为三级三审制。但

① 《抗日根据地政策条例汇集——陕甘宁之部》下册,1942年。

是，这种三级三审制只限于民事，刑事则为三级二审制。这与陕甘宁边区审判制度是有区别的：陕甘宁边区政府高等法院为二审，边区政府审判委员会为三审。晋冀鲁豫边区政府二审则为高等法院分庭，三审是高等法院。

各边区的最高审判机构是边区政府审判委员会，它行使各边区的最高司法审判权。它的职权主要有：一是受理和判决边区内不服边区高等法院第一审和第二审之刑事上诉案件，及不服边区高等法院第二审判决之民事上诉案件；二是受理边区内的行政诉讼案件；三是复核死刑案件；四是对边区法律法令的适用作出解释。不论各抗日根据地或同一抗日根据地民主政府前后采取何种审判制度，一般说来，边区高等法院都是抗日民主政府最终的审判机关。

（三）陪审和辩护制度

抗日战争时期，人民陪审员制度逐渐完善，一些根据地专门制定有关的法规，其内容涉及陪审员的产生办法，行使职权的方式，执行职务的范围，以及陪审员的权力及回避制度等。

陪审员的来源主要有三个方面，一是由审判机关邀请，二是由民众团体选举，三是由机关、团体选派。晋察冀边区是由工人抗日救国会、农民抗日救国会、青年抗日救国会、妇女抗日救国会、人民武装抗日自卫队、文化界救国会、抗敌后援会、牺盟会及其他群众团体互推选 8 人组成陪审组，参加陪审。实行人民陪审员制度能够及时地反映人民群众的要求和意见，加强人民对审判工作的监督，鼓舞人民群众的政治热情，增加主人翁感；还可以协助收集证据，查明案情，使案件得到正确处理。这是组织革命群众参加政权管理，监督司法工作的一种较好的组织形式，也是司法审判工作民主化的重要标志。

为了保护当事人诉讼的权利和维护民主法制的尊严，还实行了辩护制度。这是保护当事人诉讼权利的一项民主制度。在进行审判时，允许诉讼当事人请其亲属或者有法律知识的人出庭，充当其刑事辩护人或民事代理人，各人民团体对其所属成员的诉讼，也可派代表出庭帮助辩护或代为诉讼。从而保证对案件的正确处理，避免错判。

（四）复核和公审制度

土地革命时期，工农民主政权就建立了死刑复核和公审制度。抗日战争时期，复核制度有了发展。各抗日根据地的法律都规定，除战时特殊情况外，对拟判死刑的案件，必须先将判决书和卷宗报请高等法院核准，才能宣判。宣判后，不论被告上诉与否，均要呈报边区政府复核，经政府主席批准，才能执行。这种制度的实行，对于贯彻保障人权精神，防止错杀乱杀，保护无辜公民，准确地打击汉奸、反动分子及各种刑事犯罪分子，具有极为重大的意义。

公审制度，是抗日战争时期实行的对一些典型民事案件和重大刑事案件进行有广泛群众参加的审判的制度。其形式有群众公审、代表公审、巡回公审和宣判大会等。公审制度的实行非常有利于加强对群众的法制教育和政策教育。

（五）调解制度

在抗日战争期间，调解工作得到进一步发展，抗日民主政权颁布了一些有关民间调解的法律、法规，使调解工作法律化、制度化。

调解形式主要有：一是民间自行调解，就是人民群众自己解决纠纷；二是群众团体调解，就是由群众组织出面帮助解决纠纷；三是政府调解，就是在基层组织主持下解决纠纷；四是法院调解，就是由法院主持调解，使纠纷双方达成协议，协议书一旦签订，就有法律效力，双方要无条件地遵守协议。

调解的范围主要是因债务、物权、婚姻、继承等发生的一般民事案件和轻微的刑事案件。

调解的原则是：一是调解须双方自愿，主要以说服教育的方法取得当事人同意，不允许采取任何强迫命令、威吓等方法；二是凡当事人不愿进行调解或调解不成时，当事人有权向司法机关起诉；三是调解必须以法律为依据，适当照顾民间习俗，做到合法、合理、合情。人民调解是人民司法工作群众路线的反映，也是民主原则的体现。

调解制度及时解决了大量的民间纠纷，不仅使司法机关能够集中精力去审理重大的刑事案件，提高办案质量，而且对提高共产党在老百姓中的威信，促进抗日根据地的发展也起到了巨大的作用。如

陕甘宁边区经过司法调解结案的民事案件,1942 年为全部案件的 18%,1944 年达到 48%。这样,不仅司法机关的民事案件大为减少,而且不断涌现出团结模范村、乡,从而促进了生产的发展,全力支援了抗日民族解放战争。所以,各根据地的抗日民主政府非常重视这一工作,先后颁布了一系列的条例和办法,从而在抗日根据地内形成了一整套较为完整的制度。

(六)狱政制度

为了关押和改造罪犯,各抗日根据地政府一般在高等法院及行署法院设置监狱。县级法院(司法处)未设置监狱,主要是设置看守所。犯人按照已决未决、罪行轻重及刑期长短,分别关押在监狱和看守所进行改造教育。

在监狱的组织机构和人员设置上,陕甘宁边区劳动生产所设所长 1 人,科员 3 人,看守员 2 人。1942 年又增设督导员、教员、会计、保管、医生、护士等。监狱设典狱长教导员 1 人,设看守员、会计、保管员、生产和伙食管理员各 1 人。从 1943 年起在各分庭下设"分监",设典狱员 1 人,负责对犯人的管理和教育。其他边区也设置了名称不同的对犯人进行教育改造的机关。如晋绥边区高等法院于 1941 年 4 月设立"后方监狱"。晋察冀边区于 1940 年正式设立"感化院",后改为"自新学艺所",成为对犯人进行教育改造的机关。淮海区在区法院下设"战时监狱"。

抗日民主政权的狱政制度是本着惩罚与教育改造相结合、政治思想教育与劳动改造相结合的原则,在对犯人的管理上,一是实行严格的管束,防止一切破坏活动的发生,二是强制犯人从事生产劳动。但组织犯人参加生产劳动,不是为了奴役犯人,而是通过劳动改造他们好逸恶劳的思想,同时用他们劳动的收获改善其自身的生活;在对犯人的教育上,既对犯人进行政治思想教育、文化教育,也进行生产技能教育,为其日后成为自食其力的新人打下基础。在对犯人生活保障上,不断改善监所条件,关心犯人生活,尊重犯人的人格,禁止打骂、虐待、勒索犯人,并实行假释、保释和监外执行等鼓励犯人自新的制度,促使多数犯人通过改造能够重新做人。

综上所述，抗日民主政权的法制建设，继承和发展了苏区工农民主政权法制建设的经验，坚持了党的抗日民族统一战线的总原则，集中体现了各抗日阶级、阶层、党派、团体的意志和利益，是对汉奸、反动派实行专政和夺取抗战胜利的有力武器。

第六节　抗日民主政权的军事制度

抗日战争时期，为适应建立抗日民族统一战线的要求，根据与国民党达成的协议，中共中央军委于1937年8月25日发布了关于中国工农红军改编为国民革命军第八路军（9月改称第十八集团军）的命令，又于10月2日将南方8省边界13个地区的红军游击队改编为国民革命军陆军新编第四军。中国共产党在统一战线中坚持独立自主的原则，拒绝了国民党派人到红军中工作的要求，坚持共产党对八路军、新四军实行绝对领导，使共产党领导的军队不断发展壮大，建立起一整套适应抗战要求的军事制度、军事原则、军事工作方法，对全民族抗战胜利发挥了决定性的作用。

一、抗日民主政权的军事建制

抗日战争时期，根据地的武装力量包括主力军、地方军、不脱离生产的民兵与自卫队（即人民武装）三部分。

（一）抗日根据地的主力军和地方军

抗日根据地的主力军和地方军之间的区别在于：主力军“是精干的正规部队，担任较大的战斗任务”，“是统一指挥的，不限于地区的部队”，如八路军和新四军；而地方军则是“游击性极大的地方部队，担任分散游击的任务”，“是分散指挥的，限于一定地区的部队”。但是，两者“并无不可逾越的鸿沟”①。

1941年11月7日发出的《中央革命军事委员会关于抗日根据

① 《中央革命军事委员会关于抗日根据地军事建设的指示》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第13册，第214页，中共中央党校出版社，1991年。

地军事建设的指示》规定:在山地,主力军与地方军(不包括人民武装)数量的比例,一般以二比一为原则;在平原根据地,以一比一为原则;而某些最困难的区域,则要求全部武装地方化,即不区别主力军和地方军。

在抗日解放区创立、扩大阶段,主力军兼负指挥地方军的任务。1941年后,随着敌后抗战进入艰苦阶段,地方军有了独立的建制和指挥机关,即军区与军分区。《中央革命军事委员会关于抗日根据地军事建设的指示》还规定了地方军的最低数目,即区应有约50人枪的区游击队,县应有约200人枪的县游击营,分区应有约2000人枪的独立营团。区游击队归区的党政机关指挥,县游击营归县的党政机关指挥,分区成立指挥部,由地委书记兼分区政委,军区则由主力军兼,或单独成立指挥部。但不论主力军是否兼任军区一级的领导职务,主力军与地方军的建制仍是各自独立的。

除主力军和地方军之外,在敌后抗日游击战争期间,人民军队还建立了敌后武装工作队。这种敌后武装工作队是一支经过训练的适应于敌后的军事、政治和民众、运动等各项工作的武装队伍,其主要任务是深入敌后发动群众,配合主力,歼灭敌人。

(二)抗日根据地的民兵和自卫队

民兵和自卫队(包括模范自卫队和青年抗敌先锋队)都是广大民众保卫家乡、保卫抗日解放区的不脱离生产的武装自卫组织。但民兵和自卫队在参加的对象和执行的任务方面有其不同之处。

在抗日根据地,凡年龄在16—55岁者,不分性别、阶级、种族、宗教信仰,均编为一般自卫队队员或妇女自卫队队员。自卫队的基本任务是开展群众性游击战争,维持解放区的治安和承担抗战的勤务(如运输、抬担架、送信、封锁消息、坚壁清野等)。自卫队是全民的群众组织,按队员居住地区编队,分为中队、分队和小队,人数没有统一要求。

民兵是自卫队的骨干,是下层人民武装中的高级组织,所有身强力壮、愿意武装杀敌的男子均可按自愿原则加入。民兵的任务是侦察敌情,独立自主地进行作战或配合主力军作战,袭扰敌人,封锁与

围困敌人的据点，破坏敌人的交通，打击武装汉奸的破坏活动，以及当敌人向解放区发动进攻时领导自卫队掩护群众转移等项任务。因为民兵是人民武装的基干部分，所以它所承担的任务着重于对敌斗争方面，而一般的抗战勤务则多由自卫队担任。

民兵的编制力求各单位有比较整齐的人数，以便于作战和训练，边区范围内的民兵有独立的组织系统，县、区、村各级均分设队部，各级负责人员均由民主选举产生（并非委派）。

民兵和自卫队接受各级（从边区到县）人民武装委员会的统一领导，而各级人民武装委员会乃由各级人民武装代表大会所产生，但是，整个下层人民武装均有独立的组织系统和内部的民主生活制度，军政机关不得干涉与代替。在执行各项基本任务时，则由政府经过同级队部指挥之。各级武委会也不得干涉各种人民武装组织的独立性，“其权力只在于统一指挥、武器分配、统一经费与统一教育”。对此，中共中央军委还明确指出，“民兵建设与自卫队建设的中心一环，在于民主集中制度的建立，任何官办委派，都会妨害其发展，妨害其自动性积极性的发扬”①。为此，民兵在配合主力部队作战时，接受正规军或游击队的指挥，而在平时，则在政府指挥下进行独立自主的活动。

陕甘宁边区的民兵组织，是由土地革命战争时期的赤卫队和少先队改编扩大组成的。1937 年 8 月，边区党委作出了《关于改造自卫军的决定》，规定把原来的赤卫军改为抗日自卫军。自卫军是一种半军事性质的群众武装组织，其编制以地理接近为原则，采用二二至四四的编制，在自卫军中设立基干班、排、连，以便配合主力军作战。自卫军以营为最高组织，直接归所在地区政府管理军事工作的人员指挥与领导。1942 年 4 月，陕甘宁边区政府颁发了抗日自卫军组织条例，规定自卫军为人民自卫武装，不脱离生产。凡边区军民年满 19 岁，50 岁以下者，不分民族、阶级、性别、宗派、信仰、职业，一律

① 《中央革命军事委员会关于抗日根据地军事建设的指示》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第 13 册，第 217—218 页，中共中央党校出版社，1991 年。

参加抗日自卫军。其中选40岁以下精壮勇健的男丁组成基干自卫军,其余均为普通自卫军。自卫军以县为最高组织单位。其组织系统为:边区保安司令部人民武装部—分区保安司令部人民武装科—县自卫军大队部—区自卫军营部—乡自卫军连部。

县自卫军大队部设正副大队长各1人,干事2—3人。区自卫军营部设正副营长各1人,干事1人(不脱产);连部设正副连长各1人,政治指导员1人;排、班设正副排、班长各1人(连、排、班长均不脱产)。自卫军的编制为:每5—14人为一班,二班以上为一排,两排以上为一连,两连以上为一营,两营以上为一大队。基干自卫军编制与普通自卫军相同,不足一连者仍受连部指挥,满一连者另立基干连连部,妇女自卫军单独组织直辖连部。条例还规定了必须对自卫军施以政治教育和军事技术教育,以提高其政治和军事素质。陕甘宁边区的民兵组织,在党政军的领导下经过整顿和训练,数量得到了很大发展,质量也有一定的提高。

晋察冀边区的民兵在抗战初期有以下几种组织形式:人民武装自卫队、基干自卫队、青年抗敌先锋队、儿童团、游击小组、妇女自卫队、工人游击队和青年报国队。抗战相持阶段到来后,边区为了应付新的斗争环境,组织起了更有战斗力的民兵组织:青年抗日先锋队,由18—23岁的胆大而又勇敢的青年组成;模范自卫队,由24—35岁的壮年组成,他们的任务是负责对敌作战和配合部队作战。

晋绥边区的民兵组织分为成年自卫队、青年自卫队、妇女自卫队、工人自卫队和模范队、青年抗日先锋队等几种形式,并根据不同的组织,规定了不同的任务,但均属于各级人民武装委员会领导。

晋冀鲁豫边区在民兵建设的过程中,党政军民一齐动手,发动群众建立民兵组织,并以青救会为主组织青年抗日先锋队,以农救会为主组织基干自卫队。各地还派有威信的干部担任民兵的领导工作。与此同时,还加强民兵的政治工作,简化层次,注重实效,使民兵组织的建设取得了很大成绩。

此外,在山东抗日根据地、华中抗日根据地、华南抗日根据地,民兵组织也得到了较大的发展。

抗日战争时期各根据地的民兵,在当地党政军的领导和帮助下,坚持劳武结合,在反"扫荡"、反"蚕食"、反"清乡"和反"摩擦"的战斗中,采取各种办法打击敌伪顽,发明了麻雀战、地雷战、地道战、破击战、围困战、窑洞战、联防战等多种战斗办法。他们为保卫根据地、维护地方治安、巩固民主政权,为配合和壮大主力军,作出了重大贡献。

二、抗日民主政权的中央军事领导机构

抗日根据地人民武装的领导机关是中国共产党中央革命军事委员会。1937 年 8 月下旬党的洛川会议决定:中央军委以毛泽东、朱德、周恩来、彭德怀、任弼时、叶剑英、张国焘、贺龙、刘伯承、徐向前、林彪等 11 人为委员,以毛泽东为主席,朱德、周恩来为副主席。后来,王稼祥、刘少奇、彭德怀 3 人先后增补为中央军委副主席。参谋长萧劲光(后来由滕代远、王若飞、叶剑英先后担任此职),总参谋部辖军委司令部下设的一、二、三、四局,各设局长 1 人。与此同时,还成立中央军委前方军分会(后称华北军分会)、新四军分会。华北军分会由朱德、彭德怀、任弼时、张闻天、林彪、聂荣臻、贺龙、刘伯承、关向应等 9 人组成。朱德、彭德怀为正、副书记。各师成立军政委员会,林彪、贺龙、刘伯承分任三个师书记。新四军分会成立后由项英任书记,陈毅任副书记。

1937 年 10 月 16 日,中央军委在延安成立了总政治部,主任是任弼时、毛泽东(代),副主任是谭政、傅钟。规定所有八路军和留守部队医院、学校及边区各地部队、全国各游击区部队的政治工作均由军委总政治部领导。总政治部是军委的办事机构。军委通过总政治部对各部队发出指示。总政治部机关设组织部、宣传部、统战部、敌工部、编译局等机构和秘书长 1 人。22 日,中共中央、中央军委决定恢复一度取消的政治委员制,先后任命了师、旅级政治委员。1938 年 2 月,中央军委总政治部改为八路军政治部,任弼时为主任,邓小平为副主任。中央军委的后勤机关在抗战初期设立供给部、卫生部、副官处。1939 年冬,为了统一后方勤务工作,中央军委设立了后勤部(辖政治部、供给部、卫生部)。

为了培训干部,中央军委在 1937 年初把"中国抗日红军大学"改为"中国人民抗日军事政治大学",简称"抗大"。在 1939 年后各根据地相继设立了抗大分校。抗战期间抗大共有 12 个分校。同年中央军委决定设立八路军军政学院,以培养具有理论基础,能充任师、旅宣传教育的指挥人才。1941 年 11 月,为加强高级军事干部的培训,中央军委又将军政学院的四区队与抗大三分校组成军事学院。同年 12 月,中央军委决定成立教育委员会,来管理军委所属的各院校。抗战八年,军委各院校共培养出 20 多万干部,为抗战胜利作出了重大的贡献。

三、抗日民主政权的几支重要军事力量

(一)八路军

八路军是抗日战争时期中国共产党领导的一支主要的武装力量。根据国共两党达成的协议,1937 年 8 月 22 日,国民政府军事委员会下达将中国工农红军改编为国民革命军第八路军的命令,中共中央军委于 8 月 25 日发出改编命令,将中国工农红军第一、二、四方面军及陕北工农红军改编为国民革命军第八路军(9 月 11 日,按全国统一的战斗序列,改称第十八集团军)。红军前敌总指挥部,改为八路军总指挥部,以朱德为总指挥,彭德怀为副总指挥(9 月 11 日改为正、副总司令),叶剑英为参谋长,左权为副总参谋长;红军总政治部改为八路军政治部,任弼时为主任,邓小平为副主任。当时八路军的机关编制是:司令部设秘书 1 人,下置参谋处,设正、副处长各 1 人;副官处,设正、副处长各 1 人,又设炮兵主任和政训处主任各 1 人。政治部设有宣传教育部、组织部、敌工部、保卫部、地方工作部,各设部长 1 人。此外还有供给部、兵站部、卫生部、随营学校和特务团。1938 年 12 月,中央军委决定成立八路军前方指挥部,设于晋东南,设正、副总指挥,参谋长,野战部政治主任各 1 人。同时设后勤部、供给部、总部所属特务团、炮兵团和随营学校。

1942 年八路军总直机关的编制变化为:司令部设秘书长 1 人,下有机要科长 1 人;参谋处一、二、三、四科各科科长 1 人,情报处长

1 人，第一、二、三科科长 1 人。野战政治部设有组织部、宣传部、敌工部、秘书处，各设部（处）长 1 人。后勤部，设部长 1 人，下辖供给部、卫生部、军工部、银行和特务团。与此同时，野战政治部成立了党务委员会。此外，为了加强统一战线工作，八路军先后在西安、上海、南京、武汉、重庆、成都、广州、长沙、香港、兰州、洛阳等地设立了办事处。办事处一般设代表、主任各 1 人。1937 年 8 月红军改编为八路军时，下辖三个师：一一五师、一二〇师和一二九师。

八路军第一一五师，师长林彪，副师长聂荣臻，参谋长周昆，政治部主任罗荣桓，副主任萧华，由红军第一方面军及第七十四师等部合编而成，辖 2 个旅、1 个独立团，共 1.5 万余人。1937 年 10 月，第一一五师一部开辟了晋察冀根据地。1938 年底第一一五师师部和主力进入山东建立抗日根据地。到 1940 年底，第一一五师主力和山东地方武装共 7 万余人，先后编为 7 个教导旅。1943 年 3 月，山东分局和山东军区决定将第一一五师和山东纵队各旅的番号一律撤销，统编为 14 个主力团。1944 年春，山东军区部队发展到 23 万余人，编为 5 个军区、22 个军分区、3 个教导团、18 个主力团、24 个基干团和 4 个独立旅。1945 年 8 月，山东分局和山东军区召开联席会议，将军区的主力和基干部队编为 8 个师，11 个警备旅和 4 个独立旅。抗战胜利后，山东军区的主力分三批分别从海路和陆路开赴东北建立根据地。

第一二〇师，师长贺龙，副师长萧克，参谋长周士第，政治部主任关向应，副主任甘泗淇，由工农红军第二方面军和第二十七、二十八军及独立第一、第二两个师等部改编而成，辖 2 个旅、1 个教导团，共 1.4 万余人。1937 年 9 月第一二〇师成立了师军政委员会。1938 年 11 月，根据中央指示，第一二〇师出兵冀中，次年 2 月成立了冀中军政委员会。年底，第一二〇师主力返师晋西北，于 1940 年 2 月成立了晋西北军政委员会。11 月，成立了晋西北军区，由第一二〇师领导机关兼任晋西北军区领导机关。军区下辖 6 个军分区。1942 年 3 月开始，第一二〇师及晋西北军区的编制作了调整和精简，部队由 4 万人减至 35000 人左右。9 月，晋西北军区改为晋绥军区，第一

二〇师兼晋绥军区，属联防军司令部建制，部队进行了第二次精简，主力部队减至25000人，并调整了军分区机关。1945年7月，晋绥军区组成吕梁、雁门和绥蒙3个二级军区，同时成立了晋绥野战军，下辖三五八旅及独立一、二旅，随后又组成独立三旅。整个抗战八年，第一二〇师与晋绥军区对敌伪作战1万余次，毙伤俘敌伪近12万人，部队也发展到85000多人。

第一二九师，师长刘伯承，副师长徐向前，参谋长倪志亮，政治部主任张浩，副主任宋任穷，由中国工农红军第四方面军第四、三十一军和第二十九、三十军等部改编而成，辖2个旅、1个教导团，共1.3万余人。部队改编后，一部分留守陕北，归留守处建制；师部和另一部分开赴山西、河北抗日前线。在战斗中，第一二九师的编制不断扩大。1938年7月，根据中央军委的指示，第一二九师的部队整编为2个旅和1个东进纵队。1940年4月，中共北方局在黎城召开会议，决定对第一二九师进行整编。除原来的三八五旅、三八六旅、新一旅外，部队又新编新四旅、新七旅、新八旅、新十一旅，还有决死队第一、三纵队。6月，成立了太行、太岳军区。全师共辖9个正规旅、34个团、3个军区。1942年春，又重编为8个旅。1945年8月，根据中共中央决定，成立了晋冀鲁豫军区，下辖冀鲁豫、冀南、太行、太岳4个军区。不久第一二九师主力部队编为晋冀鲁豫野战军。整个抗战八年，第一二九师主力部队歼灭日伪军42万余人，部队发展到近30万人。

（二）新四军

1937年9月，国共合作的统一战线正式建立。1937年10月，南方八省红军游击队奉命改编为国民革命军新编第四军，简称新四军。1938年1月6日，新四军军部在南昌正式组成。新四军军长为叶挺，副军长项英，参谋长张云逸，副参谋长周子昆，政治部主任袁国平，副主任邓子恢，供给部长宋裕和。1940年8月29日，中共中央发出《关于前方设军委分会及军政委员会的决定》，决定在前方设立党的军委分会。12月14日，中共中央决定成立东南分局和中共中央军委新四军分会，由项英任分局书记兼军分会书记，陈毅任军分会

副书记。

1941 年 1 月，皖南事变发生，新四军力量受到很大损失。1 月 20 日，中央军委发布了重建新四军军部的命令。28 日，新的军部在苏北盐城成立，由陈毅任代理军长，张云逸为副军长，刘少奇为政治委员，赖传珠为参谋长，邓子恢为政治部主任。2 月 28 日，新四军总部将全军整编为 7 个正规师和 1 个独立旅，连同抗大第九分校，全军共 9 万余人。4 月，新四军经中央批准，组成各师军政委员会。5 月，东南局与中原局合并成立华中局，刘少奇任书记。同时组成中共中央革命军事委员会华中军分会，刘少奇兼任书记，1942 年由陈毅代理书记。抗战时期新四军曾在南昌、平江、重庆、福州、温州、上饶、武汉、长沙、桂林、西安等地设立过办事处。

据不完全统计，在八年抗战中，新四军主力部队和地方武装共歼日伪军 31.7 万余人，建立了地跨苏、浙、皖、豫、鄂等省的敌后根据地。抗战胜利后，新四军发展到 31 万余人。

（三）东北抗日联军和华南抗日游击队

抗日战争时期，中国共产党领导的抗日武装还有东北抗日联军，分为抗联第一路军、第二路军、第三路军，华南抗日游击队，分为东江纵队、琼崖纵队、珠江纵队、韩江纵队、南路人民解放军。这两支武装为抗战胜利也作出了很大的贡献。

1. 东北抗日联军

1931 年"九一八"事变后，东北人民奋起武装反抗日本帝国主义入侵，中共满洲省委于 1933 年 5 月 15 日作出了《关于执行反帝统一战线与无产阶级领导权的决议》，要求"以最好的游击队为基础建立人民革命军，其成分必须是大部分的工农，保证党与无产阶级领导的骨干，建立人民革命军的政治工作与政治部、政治委员的制度，加强军队的政治教育，培养成为革命的铁军"。1935 年 10 月 25 日，中共满洲省委发布了《东北抗日联军组织条例》。1936 年初又发布了《东北抗日联军编制暂行条例草案》、《为建立东北抗日联军总司令部决议草案》。2 月 10 日，以杨靖宇等人名义发布了《东北抗日联军统一军队建制宣言》。据此，从 1936 年 2 月至 1937 年 10 月，东北人民武

装力量先后建立了人民革命军第一至第十一军。分三路军，总兵力达45000人左右。1936年1月中共满洲省委撤销，抗联各军分属新成立的中共北满临时省委、南满省委和吉东省委领导。

第一路军于1937年7月组成。总司令兼政治委员杨靖宇，副总司令王德泰。辖第一、二军。第一军军长兼政治委员杨靖宇，参谋长安光勋，政治部主任宋铁岩。第二军军长王德泰（兼），政治委员魏拯民，政治部主任全光。

第二路军于1937年10月组成。总指挥兼政治委员周保中，副总指挥赵尚志（1940年2月2日任职）。辖第四、五、七、八、十军。第四军军长李延平，副军长王光宇，政治部主任黄玉清。第五军军长柴世荣，政治部主任宋一夫。第七军军长李学福，政治部主任郑鲁岩、王效明（后）。第八军军长谢文东，副军长滕松柏，政治部主任刘曙华。第十军军长汪雅臣，副军长张忠喜，政治部主任王维宇。

第三路军于1939年5月组成。总指挥张寿篯，政治委员冯仲云。辖第三、六、九、十一军。第三军军长许亨植，政治部主任张兰生。第六军军长张寿篯（兼），政治部主任冯仲云（兼）。第九军军长李华堂。第十一军军长祁致中，政治部主任金正国。

从1938年开始，日本帝国主义向中国东北大量增兵。东北抗日联军遭到了重大损失，抗联部队从3万人减到不足2000人。为了便于对日作战与指挥，1940年1月24日，中共吉东省委代表和北满省委代表周保中、冯仲云、赵尚志在伯力（哈巴罗夫斯克）召开会议，确定了"保存实力，逐步收缩"的方针。决定对东北抗日联军进行整编，一路军缩编为第一、四、七支队，二路军缩编为第二、五、八支队，三路军缩编为第三、六、九、十二支队，共10个支队，开始了分散活动。同时加强了思想政治工作，巩固了抗联军队。但是，抗联斗争的环境却日益艰险，1942年秋，在日寇残酷"扫荡"的情况下，抗联减员极为严重。于是，他们一部分转入苏联境内休整（以后配合抗日反攻），一部分化整为零，编为若干个小分队，在东北地区坚持抗日活动。东北抗日联军进行的抗日游击战争，其环境之困苦，斗争之残酷，坚持时间之长，在中外战争史上都是罕见的。他们对中国抗日战

争的坚持和胜利作出了重要贡献。

2. 华南抗日游击队

华南抗日游击队也是人民抗日武装力量的重要组成部分,1938年10月日寇占领广州之后,广东人民在当地共产党组织的领导下,先后组成了东江纵队、琼崖纵队、珠江纵队、韩江纵队、粤中人民抗日解放军、南路(雷州半岛)人民抗日游击队等抗日游击部队,统称为华南抗日游击队。华南抗日游击队的各支部队在中国共产党的领导下,继承、发扬工农红军的光荣传统,在战斗过程中加强自身的建设,建立了有关的机构和制度。其中,东江纵队和琼崖纵队的影响最大。

东江纵队于1943年12月2日通电全国,宣告正式成立。纵队设置司令员、政治委员、参谋长和政治部主任等职。下辖第一支队、第二支队、第三支队、独立第一大队、独立第二大队、独立第三大队、独立第四大队和武装工作队。各支队设支队长和政委等职,各独立大队设大队长和政委等职。纵队宣告正式成立后,部队又有了很大的发展,继续编成了第四支队、第五支队、第六支队、第七支队、西北支队和北江支队等6个支队。到1945年7月,该纵队组成了粤北指挥部、江北指挥部、江南指挥部和东进指挥部。

琼崖纵队是在原战斗在海南岛的工农红军的基础上发展起来的。1939年4月成立了琼崖人民抗日自卫独立总队。1940年秋进行了整编,改称琼崖人民抗日自卫团独立第一总队,并且建立了政治委员制度。总队设总队长、政治委员、参谋长、政治部主任等职,所辖部队编为第一支队、第二支队、第三支队、第四支队、挺进支队和特务大队。各支队设支队长、政委和政治处主任等职。到了1944年春天,该部队改称为广东省琼崖人民抗日游击独立纵队,简称琼崖纵队。

四、抗日民主政权军队中的政治机构

为了避免红军改编后可能削弱党对军队的领导,1937年8月1日,中共中央组织部发出《关于整编后党及政治机关的组织的决

定》，规定：师以上及独立行动之部队组织军政委员会，师、团两级及总部和师的直属队组织党的委员会，旅、营两级由军政主要干部组织特别小组，连队设立党的支部。同时规定改编后的部队，师以上设政治部，团设政治处，营设政治教导员，连设政治指导员。党委委员全部经过自下而上的民主方式选出。师党委会由9—11人组成，团党委会由7—9人组成。其任务是：(1)领导党的一切工作，保证党在部队中的绝对领导。(2)依靠党的工作和组织的基础，保证上级每一任务完成。(3)对于干部的审定和保证。(4)监督党的纪律的执行。

各级党委会互推3—5人组成常务委员会。团一级不设军政委员会。旅、营两级由军政主要干部组成特别小组来讨论本部队的工作。连队的党支部，是党在部队中的基本组织。支委会由党员大会选举5—7人组成，其分工为支书、副支书及组织、宣传、民运、青年等委员。连队的干部不另组织干部小组，混编入一般小组内。团以上各机关，须在支部之内，组织干部小组，以便于本身工作的讨论和自我批评之发扬。支委会三个月改选一次，团委会半年改选一次，师委会一年改选一次。10月10日，中共中央军事委员会总政治部在延安成立，任弼时任主任，傅钟为副主任。10月16日，中央军委通告全军，所有八路军和各留守部队、医院、学校及边区各地区部队、全国各游击区部队的政治工作，均由军委总政治部统一负责领导。1938年8月28日，为符合统一战线要求，中央军委将军委总政治部改称八路军政治部，主任任弼时，副主任傅钟、谭政。

1938年12月，中共中央军委批准颁发了《国民革命军第十八集团军政治工作暂行条例(草案)》，在该条例草案绪言中指出："政治工作是一切抗日军队的'生命线'。"该条例草案分"总则"和"条例"两部分。在"总则"中明确指出第十八集团军政治工作的主要任务是："(1)巩固与提高部队战斗力，保证战斗的胜利；(2)保障军队与居民的亲密关系并发动民众，积极参加抗战；(3)进行瓦解敌军的工作，争取敌军士兵共同反对侵略战争。"在"条例"部分包括政治委员、政治指导员、政治教导员、团政治处、旅政治部、师政治部、集团军

政治部、政治战士、随营学校政治机关、兵站政治机关、医院政治机关、战士通讯处、俱乐部救亡室、青年队等14个工作暂行条例。1942年2月，在对该条例草案进行调整、合并和修改的基础上，新增了《政治协理员工作条例》、《党务委员会工作条例》、《军队中政治机关党的机关与地方党关系的条例》、《军队中党的连支部及总支部工作条例》，突出了我军政治工作的党性原则和阶级性，加强了党的建设。对于保证在军队中贯彻党的路线、方针、政策，维护军队高度集中统一和严格纪律，增强军队内外团结，提高部队战斗力，都发挥了极为重要的作用。

第七节　抗日民主政权的财经制度

陕甘宁边区成立后，边区成立了财政经济委员会。财政经济委员会下设三个财政经济处：部队机关财政经济处、中央直属财政经济处和边区财政经济处，负责边区的财政经济工作。1942年边区高干会议上，毛泽东提出了"发展经济，保障供给"的财经工作的总方针。1943年初，为统一陕甘宁、晋绥两根据地财经领导，成立了西北财经办事处，贺龙任办事处主任，陈云任办事处副主任。在西北财经办事处的领导下，抗日根据地的财经工作取得了巨大的成就，不仅战胜了国民党经济封锁所造成的严重困难，而且创造了经济发展的奇迹，为夺取抗战胜利奠定了物质基础，在中国近代财经史上写下了光辉的篇章。

一、抗日民主政权的财政制度

坚持长期抗战需要巨大的财政支出，而过度消耗和饱经摧残的根据地经济则需要恢复和发展，人民的负担更需要适当减轻。边区的财政政策是尽量做到合理负担，实行"钱多多出，钱少少出"的原则，采取量出为入和量入为出相配合的办法，既照顾人民的负担能力，又照顾抗战的需要，做到取之合理，用之得当。解决财政问题是以发展生产作为关键，同时要注意节约，开源与节流并重。

陕甘宁边区政府成立初期,由于缺乏完善的财务制度,财政、财务工作中存在着严重的自收自支现象。在财政收入方面,有的不将没收款、罚款及公产收入上缴财政机关,随意使用;有的不经批准,滥捐滥募,税务制度不健全,税务管理混乱。在财政支出方面,没有预算决算制度,开支任意报销,浪费与贪污不断发生。因此,统一边区财政,克服和纠正财政上的这些混乱现象,是贯彻"争取外援,休养民力"的财经方针,支持长期抗战的必要条件。

1937 年 8 月 25 日,毛泽东在为中共中央宣传部写的宣传鼓动提纲中也重申了战时的财政经济政策:"财政政策以有钱出钱和没收汉奸财产作抗日经费为原则。经济政策是:整顿和扩大国防生产,发展农村经济,保证战时生产品的自给。提倡国货,改良土产。禁绝日货,取缔奸商,反对投机操纵。"①之后,毛泽东在与英国记者贝特兰的谈话中谈到财政政策时,提出了"合理负担"的原则,以及必须适当改良人民生活的思想。毛泽东指出:"人民生活的改良是必要的,改良办法包括废除苛捐杂税,减租减息,改良工人和下级官兵的待遇,优待抗日军人家属,救济灾民难民等等。政府的财政应该放在合理负担即有钱出钱的原则上。"②

1937 年 12 月 21 日,陕甘宁边区政府发出了《统一财政问题》的通令。1938 年 9 月 21 日和 25 日,边区政府又发出了第二号训令与第十五号通令,强调指出:在抗战期中统一财政,是当前重要工作之一,一切抗战工作都要动员财力,调节收入,才能够充实抗战力量。各地方各单位财政上存在的问题是民族自卫战争中所不能容许和不能再继续存在的。通令明确指出:(1)不论任何机关、部队、团体,必须遵照"统一财政"的原则建立起财政系统,绝对不许可再有自收自用等事情发生。要求各机关、部队、团体及裁判机关的一切收入(没收、罚款、募捐等),均应随时交财政机关。各县财政科亦必须随时

---

① 《为动员一切力量争取抗战胜利而斗争》,《毛泽东选集》第 2 卷,第 356 页,人民出版社,1991 年。

② 《和英国记者贝特兰的谈话》,《毛泽东选集》第 2 卷,第 376 页,人民出版社,1991 年。

将所收款交财政厅及分库，严禁埋伏不报。各县一切收入——税收（盐税、牲畜、皮毛、甘草等税）、没收款、罚款、募捐、斗佣等项收入均应交纳各县财政科，并由各县财政科再解交财政厅。（2）凡是一切公有财产——土地（抗日军人公田、政府公田、教育公田），政府新管的店铺，政府的森林、菜园、房屋、牲畜、物品器具等，均由财政机关登记，其所有收入，概归财政机关。（3）坚决废止不经过边区政府批准而用各种名义向群众募捐。（4）没收、罚款应经过裁判机关，其他任何机关、部队、团体均不得有没收罚款之权。（5）各机关部队团体过去因必需的正当用途而超过及借用的经费，由各机关、部队、团体主管人员负责审查编制表册，连同单据交各该上级再审核清理，提出意见转交财政厅，以求解决，不得借口过去经费不足，仍继续自收自用。（6）要彻底防止贪污舞弊，今后如有发现贪污问题，依"边府惩治贪污暂行条例"惩治之。这些规定，为解决边区财政上存在的问题，统一和建立边区财政奠定了基础。

陕甘宁边区政府成立后，1937 年 10 月，中央财政部改组为边区政府财政厅。张慕尧为代厅长。曹菊如 1939 年 4 月任厅长，兼管银行工作，1940 年后由霍维德任厅长。财政厅开始时仅有 10 余名工作人员，后来逐步增加到 35 名，开展了统收、会计、统计、公产保管等业务。与此相适应，各县财务部改为财政科（第二科），区取消了财务股，设 1 个财政助理员（或由区秘书代理财政工作）。

随后，财政厅为了克服各地各单位存在的自收自用现象，实行统收统支，决定把财政收支与保管分开，于是建立了边区金库，由边区银行代理。各分区设分金库。各县金库由财政科代理，为了审核各级政府、各部门、各团体的预算、决算，加强财政监督，财政厅内还设立了审计处，负责审计工作。

二、抗日民主政权的税务制度

为了保护生产和开展对敌经济斗争，各抗日民主根据地先后取消了一切苛捐杂税，重新规定了进、出口税和烟、酒税。出口税率的规定，体现了解放区的对敌经济斗争政策。除严禁粮食、棉花出境

外,尽量奖励土货输出,争取军需品、交通用具、医疗用品的输入,并严格限制非生活必需品的输入。凡外货入境,除军需品免征税收,非必需品及奢侈品则一律重征。这些措施,既照顾到广大劳动人民的生活,又照顾到当时的特殊环境;既贯彻了党的税收政策,又保证了革命政权的财政收入。

在税务管理机构设置方面,陕甘宁边区比较规范。1937 年秋,边区财政厅在三边地区建立税务局,由任志远任局长,适应了三边地区食盐贸易发展迅速的局面,成为边区税收的主要来源。1940 年 4 月,随着边区经济逐渐恢复,商业日渐繁荣,税制逐步建立,又在边区财政厅内附设税务局,由霍维德兼任局长。同时,改三边税务局为分局,各县成立征收局,由县财政科科长兼征收局长。其他抗日民主政权建立以后,也相继建立起各级税务机构。

抗日民主政权的税收政策是以服从抗日民族统一战线,服从抗日的需要为出发点的。1939 年 2 月 2 日,毛泽东在延安党政军生产动员大会上指出:边区可以作为全国模范的,除生产运动外,还有津贴制度、废除苛捐杂税、减租减息等,这些是和生产建设密切联系不可分割的。毛泽东多次谈到,要用自己动手的方法,解决吃饭、穿衣、住屋、用品问题,克服财政经济的困难,支持抗日战争。

1940 年 1 月 26 日,陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区营业税收条例》,规定在边区境内从事商业活动的个人或企业均需交纳营业税;5 月 30 日将该条例作废,颁布了《陕甘宁边区货物税暂行条例》,规定边区产食盐、皮毛、药材征产地税,入境烟酒、迷信品征消费税,这五种货物过境时征收查验手续费,入境毒品、仇货一律没收;同时,在边区政府财政厅内设立了税务总局,办理税收工作,各县税务工作由县财政科兼办。

1940 年 12 月 25 日,毛泽东为中共中央写了题为"论政策"的党内指示。关于财政税收政策,毛泽东指出:"必须按收入多少规定纳税多少。一切有收入的人民,除对最贫苦者应该规定免征外,百分之八十以上的居民,不论工人农民,均须负担国家赋税,不应该将负担完全放在地主资本家身上。"在经济政策方面,"关税政策和货币政

策，应该和发展农工商业的基本方针相适合，而不是相违背。认真地精细地而不是粗枝大叶地去组织各根据地上的经济，达到自给自足的目的，是长期支持根据地的基本环节”①。

1941 年 1 月，皖南事变发生后，国民党政府停发八路军、新四军军饷法币 60 万元，没收国内外给边区的一切捐款、医药、交通器材和其他物品，并且不准把工业品运进陕甘宁边区，妄图把边区军民饿死、困死，把边区民主政权整垮。为了克服国民党反动派对边区所造成的财政经济危机，陕甘宁边区政府根据中共中央的指示，加强了税收工作。1941 年，成立了边区税务总局，地区税务分局和县税务局、税务所，健全机构，增加干部，同年 10 月 1 日，边区政府制定颁布了营业税、货物税等税收条例和一系列的稽征管理制度。

各抗日根据地民主政权在建立起各级税务机构后，也逐步废除抗战前的各种苛捐杂税，确立了新的税制。

1941 年和 1942 年，晋察冀边区和晋冀鲁豫边区先后颁布和实施了“统一累进税条例”。最早实行统一累进税的是晋察冀抗日根据地。1938 年 1 月 10 日，在晋察冀边区军政民大会上制定的《财政问题决议案》中就已提出要“征收新税。废除一切苛杂的间接税，创立新的合理的直接税……其税率按统一的进增的累进率，提高免征点，缩小级距，缓和密度，以求合理公允”。1939 年 4 月，晋察冀边区发布了《为实现抗战建国纲领而奋斗》，在经济建设的原则方案中指出：要在 1939 年 3 月底把各县税局都普遍建立起来；一切地方税都要取消，一切税收归边区统一征收。这就为统一税收机关奠定了基础。1940 年 8 月 13 日，中共中央北方局公布的《晋察冀边区目前施政纲领》中明确指示，“实行有免征点和累进最高率的统一累进税（以粮、秣、钱三种形式缴纳）”②。1940 年 11 月晋察冀边区行政委员会在总结合理负担经验教训基础上，相继公布了《晋察冀边区统

---

① 《毛泽东选集》第 2 卷，第 767、768 页，人民出版社，1991 年。
② 《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编（总论编）》，第 35、85 页，南开大学出版社，1984 年。

一累进税暂行办法》、《暂行办法实施细则》，并决定从 1941 年起实行统一累进税。以后，又多次进行修订。税则虽有变化，但目的都是使负担更加合理，使统一累进税的税则更趋成熟、完善。

晋冀鲁豫边区是在 1943 年正式开始实行统一累进税的。边区政府颁布了《晋冀鲁豫边区统一累进税暂行税则》。陕甘宁、华中等根据地在抗战期间也通过大量的调查研究先后实行了统一累进税。统一累进税的计算征收方法科学合理，把田赋、公粮、营业税、烟酒税、牌照税、印花税 6 种税收，统一为财产税和收入税，以秣、粮、钱三种形式统一缴纳，一次征收。在统一累进税征收过程中，建立了一套由边区政府直接领导的各级征收委员会和各级人民代表机构相结合的、科学的民主调查、评审和计算制度，从根本上克服了以往征税中凭少数人主观估计摊派的严重不合理现象，标志着边区财政税收建设走上了健全科学的发展轨道。

实行统一累进税，虽使解放区的税收负担扩大到总人口的 70%—80%，但每一个纳税人的负担则比较轻。因为税收有免征点和最高累进率的规定，使最贫苦的农民生活得到保证，也适当地照顾了富有者；既贯彻了党的阶级路线，又体现了抗日民族统一战线的精神，符合党的税收政策的基本原则，扩大了抗日民主根据地财政收入的来源。

虽然各抗日革命根据地除征农业税外，也征收各种工商业税，如出口货物税、纸烟税、酒税、工商营业税等，但这些税收在财政收入中所占的比例都比较小，一般不过 1%—5%，与国民党统治的白区相比要低得多。解放区的工商业税也和农业税一样，都体现了发展经济与促进生产的原则，充分体现出革命政权尽量关怀人民，人民尽力支持革命政权这种建立在根本利益一致的基础上的相互关系。经过边区军民两三年的艰苦奋斗，边区财政经济状况大为好转，基本上解决了穿衣吃饭问题，对外贸易也有较大加强和发展，从而有力地支援了抗战。

三、抗日民主政权的金融制度

(一)抗日民主政权银行机构的建立

抗日根据地整个财经工作的总方针是"发展经济,保障供给",即通过发展根据地的工农业生产和商业贸易,来保障抗战所需的军政供给和人民生活的相对改善。这是根据地财经工作的目的与手段,在此总方针下,根据地的金融货币工作的主要内容就是发行货币,与敌进行货币斗争,发放生产贷款,调剂城乡金融。其目的在于通过建立独立自主的货币制度,平稳物价,促进生产发展,以保障根据地军民的战时供给。抗战开始后,各抗日根据地便相继建立了自己的银行,并发行了货币,一般称为抗币或边币。

在陕甘宁边区,抗战开始后,由于国共两党实现了统一战线,于1937年10月将中华苏维埃国家银行西北分行改为陕甘宁边区银行,停止了1931—1936年苏区陕甘银行和中华苏维埃国家银行西北分行发行的苏票,用法币回收,从此边区境内便成为法币流通区域。陕甘宁边区银行行址在延安市场沟,曹菊如任行长,由边区政府领导。1938年底,中共中央财政经济部成立,李富春任部长,曹菊如任副部长,统一管理边区财政经济,边区银行改归中央财政经济部领导。1940年冬,中共中央财政经济部将边区的财政经济工作,交边区政府管理(该部着重从事财政经济工作的研究),边区银行随之仍归边区政府领导。

边区银行成立初期,内部分营业、会计、出纳三部分。1939年冬设立业务处,管辖会计、出纳二科;1940年成立券务科,归业务处领导。1938—1940年,边区银行陆续建立了自己的基层业务机构,主要有:

西安办事处:1938年初成立,由八路军驻西安办事处的会计科代理,未公开挂牌。

三边分行:三边是边区出入境货物的主要市场之一,为了便于市场货物的交易,1939年春成立了定边办事处。1939年冬改为三边分行,任志远任分行行长。

绥德分行:绥德是山西货物入境及陕西东北部货物的集散地,又是民营工业特别是纺织业较发达的地区,金融业比较活跃。1940 年春,绥德地区并入边区政府管辖。为了使该地区的经济恢复和发展,先以光华商店的名义办理银行业务,1941 年 1 月,正式成立绥德分行,王慈任分行行长。

陇东分行:陇东地区为三边食盐出境的最大通道,过往客商甚多,商业比较发达。1940 年春该地区由边区政府管辖。8 月成立陇东分行,任楚轩任分行行长。主要经营商业性的盐店。

重庆办事处:1940 年 3 月成立。

边区银行设立商业机构,最先成立的是光华书店,主要经营文具、杂货和书籍,解决党政军学人员的学习需要。1938 年 3 月 1 日,根据边区政府的决定,边区银行成立光华商店。

边区银行成立后还代理边区金库。边区银行除在延安设总金库外,还有三边分金库,由三边分行代理;关中分金库,由关中光华分店代理;陇东分金库,由陇东分行代理;靖边分金库,由张家畔光华分店代理。这些银行机构与组织的建立,为边区金融业的建立与发展打下了基础。

在华北敌后根据地,最早成立的是晋察冀边区银行,1938 年 3 月 20 日成立于山西省五台县。除总行外,在冀中区设一分所。发行石印印刷的纸币。规定与法币等值,同地方省钞(河北、山西、察哈尔)、杂钞混合流通。山东根据地于 1938 年 8 月在掖县(今莱州市)成立了北海银行,下设蓬莱、黄县(今龙口市)等分行。起初是公私合营有限公司性质,总资本 25 万元,民股占 70%,公股占 30%。同年 8 月 18 日开始发行北海币,亦与法币等价并行流通。1940 年山东战时工作推行委员会成立后,北海银行便在渤海、胶东、滨海、鲁中、鲁南等地相继建立了分行,并发还了民股,成为公营性质。在晋冀鲁豫边区,最初曾在晋东南的长治于 1938 年 8 月成立上党银号,发行上党票,流通于山西省第三、第五专区。1939 年 10 月冀南银行成立后,上党银号并入该行,上党票由冀南钞收回。冀南钞流通区域逐渐扩大到包括冀南、太行、太岳三个地区。与此同时,在 1940 年 3

月还成立了鲁西银行，发行鲁西票，流通于冀鲁豫区，于1945年并入冀南银行。在晋绥边区，1940年5月成立了晋西北农民银行，发行西北农民币。在华中根据地，从1940年起，先后成立了苏北淮海区的淮海地方银行和盐阜区的盐阜银行、苏中区的江淮银行、淮北区的淮北地方银号、淮南区的淮南银行、皖中区的大江银行、鄂豫皖区的豫鄂边区建设银行，以及苏南区的江南银行和浙东区的浙东银行。1945年，这些银行合并为华中银行。

（二）抗日民主政权独立货币体制的建立

抗日根据地独立货币体制的建立，一是为解决当时军费供给问题，二是为保证根据地正常经济贸易发展，开展对敌货币斗争，保护根据地人民的正常生产和生活。

抗战开始时，原在根据地流通的苏维埃货币，经国共两党协议由边区收回，法币成为市场流通的主币。虽然1937年10月陕甘宁边区银行就在延安成立了，但根据国共两党的协议和国内形势，此时边区银行不公开对外，亦不发行货币，而是以法币作为本位币，后来为了解决市场辅币短缺问题，于1938年6月以边区银行所属之光华商店的名义发行了“光华商店代价券”，票面额很小，分为2分、5分、1角、2角、5角五种（1940年又加发了7角5分的一种），作为法币的辅币。到1940年12月发行到310万元。

皖南事变后，国民党对陕甘宁边区实行全面封锁，1941年1月30日，陕甘宁边区政府才发布关于停止法币使用的布告，同年2月18日，边区银行发行了1元、5元、10元面额的陕甘宁边区银行币（简称边币）。

抗币发行之初，深受法币、伪钞、各种地方省钞和土杂钞的包围。为了开辟自己的货币阵地，占领市场，各根据地采取了“发行和巩固本币，保护法币，打击伪钞，肃清土杂钞”的货币政策。抗币刚开始发行时，一般都以掌握一定数量的法币作为保证基金，规定抗币与法币等值或固定比价混合流通。法币当时在全国流通，又有英美外汇保证，币值比较稳定，信用比较巩固，借助于法币作保证来发行抗币，便于建立抗币的信用。这是从实际出发，根据形势变化制定的货币

政策。

抗日根据地的货币斗争，既要同日寇侵占区的伪币斗争，又同国民党统治区的法币斗争。随着革命战争形势的发展，努力扩大本币的阵地和压缩敌伪币的阵地，并适应对外贸易的需要来调节敌伪币的储备和掌握敌伪币的汇价；通过一些具体办法来巩固本币，提高本币币值，打击敌伪币，以保护人民财富和保障经济发展，平抑物价的波动与上涨，成为边区物价斗争一个重要方面。

打击伪钞主要采取行政手段，布告禁用，市场查禁，违者贬价兑换，以至没收处罚。对地方省钞和土杂钞，则分别情况，采取贬价行使，限期收兑，宣布停用，禁止流通等办法，逐渐加以肃清。晋察冀边区于1940年初便已肃清土杂钞，晋冀鲁豫边区于1941年基本肃清，其他地区也大体在此前后肃清，从而澄清了金融市场，初步建立了本币市场。

对法币的斗争，是由利用到禁止的过程。陕甘宁边区在1941年面对边币贬值，边区物价波动和上涨的局面，于12月1日重申禁止法币流通，加强金融市场的管理，在边区各地成立货币交换所，专门从事法币的兑换。

太平洋战争爆发后，边区政府面对国内金融市场的新变化，及时调整金融政策，与法币断绝联系，压低法币价值，使边币向外发展，以边币和地方辅币收买境内法币，抛出境外换回物资，扩大边币或地方辅币的流通范围，把边界地方法币牌价拉下来。1943—1944年，边区金融货币再度发生波动，原因是国民党政府得到美援，抛售黄金，法币相对稳定，使边区紧缺的棉花、颜料等物资价格上涨，棉花从每100斤13万元涨至25万元。根据上述情况，1944年5月23日，西北财经办事处决定发行流通券，次年5月又发出《关于统一货币单位的通知》，确定自6月1日起流通券为边区本位币，责成边区银行收回边币，从而平息了由金融波动而引起的物价波动与上涨。

在停用法币、伪币之后，边区与敌占区、国民党统治区之间的贸易往来还要进行。为方便交易，由银行兑换法币、伪币，根据敌我两区物价的货币反映来规定合理的比价。为在货币兑换中争夺有利的

兑换率,巩固边币的币值,必须开展敌我之间的货币比价斗争。由于货币比价反映着敌我双方政治经济力量的对比与变化,所以它不仅具有经济意义,而且具有重大的政治意义。比价确定的经济依据基本上是两种货币币值的变化。币值的变化是由物价反映出来的。只有正确及时地据此调整比价,才能保证根据地的经济生活不受或少受敌区经济波动的影响。比价在配合贸易斗争中,具体的做法是:在出口旺季前提高比价,以争取有利输出;在敌人套购根据地主要物资时,要提高比价,以防止物资大量外流;在出口淡季和入口增加之前稳定比价等。比价斗争是要配合军事政治形势,通过调节比价,防止比价急骤下跌和物价波动。总之,要稳定物价,必须经常变动比价,边区政府的原则是:利于提则提,利于降则降,随时斟酌情况决定。

四、抗日民主政权的商业制度

(一)抗日民主政权商业的性质与形式

抗日根据地的商业是多种性质、形式并存的。其中主要有公营商业、合作社商业、私营商业。

公营商业包括两部分:一是政府经营的商业,二是军队、机关和学校经营的商业。毛泽东在《经济问题与财政问题》一文中指出,公营经济是"新民主主义或三民主义的国家经济"。这就指出了公营经济不是资本主义经济,也不能说是社会主义经济,而是在两者之间的一种新式经济形态。这就规定了公营商业既不是资本主义性质的商业,也不是社会主义性质的商业,而是介乎两者之间的新民主主义商业。它的发展前途是完全的社会主义商业。之所以这样说,首先因为它是公有而不是私有,人民是公营商业的共同主人,职工与商业机构的关系不是劳资关系,而是公私关系。其次,公营商业不完全以营利为目的,而是以发展生产,满足公需民用为目的。再次,公营商业反对无政府状态,实行统一的有计划的经营,有统一的领导、统一的计划与统一的检查,需要有组织性、计划性。应该说,我们党在抗战时期对公营商业的地位与作用的认识是科学的。

合作社商业主要有供销、消费、运输、综合等几种形式。在抗战

时期，我们党和政府十分重视合作社商业的发展，并把它作为抗日根据地商业构成的重要内容。毛泽东的《论合作社》、《组织起来》等著作，集中反映了党关于发展合作社的思想。毛泽东认为，发展生产的中心环节是组织劳动力，而目前我们在经济上组织群众的最重要形式就是合作社。许多样式的合作社都发展起来，全体人民群众就会变富裕了。在抗日战争时期的合作社商业基本上遵循了两个原则：第一，为群众服务。要处处想到群众，为群众打算，把群众利益放在第一位。第二，鼓励群众参加，但反对强迫命令，必须群众自愿，出入自由。合作社的性质，是建立在个体经济基础上（私有财产基础上）的集体劳动组织。一方面，它不破坏个体的私有财产基础，而以个体私有财产经济为基础；另一方面，它是劳动群众自愿结成的组织，是许多劳动者共同的财产，集体互助而没有剥削关系。因此，抗日根据地的合作社商业，是各个抗日阶层联合的经济组织，是公营商业的助手。

私营商业有资本主义性质的中小商业，也有个体的小商小贩。在抗日根据地，中国共产党对待私营商业的方针是："奖励"、"扶助"、"承认"、"保护私人工商业的自由营业"。总起来说是保护和奖励私营商业的发展。这是因为，从新民主主义革命本身来讲，富农和民族资本家不是革命的对象，而是反帝反封建的同盟者。新民主主义经济不否认资本主义的存在与发展，如果害怕资本主义的发展，就不会有社会主义的前途。在当时的抗日根据地，不是苦于资本的发展，而是苦于资本的缺乏，苦于资本家在战争环境中不肯踊跃投资。资产阶级是较好的抗日同盟者，从根据地财力、物力的增加来讲，从经营方式来讲，富农和民族资本家的经营与小农、小手工业者的经营比较起来，是比较进步的经营，它有着较进步的技术，有着较高的生产力。既然私人商业在当时有进步性、积极性，因此，保护和发展私营商业是极其必要的。

总之，抗日根据地的商业是由公营商业、合作社商业和私营商业三部分构成的，以公营商业为主导，以合作社商业为助手，充分发挥私营商业的积极作用。

（二）抗日根据地商业组织机构

各抗日根据地的商业组织机构的发展与完善并不平衡。陕甘宁边区公营商业的组织机构是比较完善的，在领导内外贸易方面发挥了重要作用。早在土地革命战争时期，陕北苏维埃政府国民经济部下面已设有贸易局。1935 年 10 月中共中央到达陕北后，贸易局改归中央国民经济部领导。西安事变后，为适应统战形势，贸易局遂改为陕甘宁边区合作总社（各支局、分局未改）。1937 年 9 月，陕甘宁边区政府成立后，中央国民经济部改组为陕甘宁边区建设厅，合作总社亦归其领导。1938 年初，边区政府决定建立一个公营商业机构，就将陕甘宁边区合作总社与陕甘宁边区银行所属的光华书店合并，成立光华商店，成为银行直属的商业部门。1938 年 1 月，光华商店正式成立。这是陕甘宁边区第一家公营商店，是新民主主义国营商业的雏形。1941 年 2 月，过去的贸易局组织得以恢复，由建设厅直接领导。贸易局纵的组织是总局—分局—贸易站。横的组织，以陇东分局为例，其组织机构是：设分局长和副局长各 1 人，总揽分局及贸易站工作，分局聘请指导员、秘书各 1 人，协助正、副分局长工作。分局下设指导股、业务股、调查股、总务股。

为了统一管理边区出入口贸易、物资、物价，保证财政实物的供给及辅助边区国民经济之发展，1943 年 2 月，边区正式成立物资局，将盐业公司、土产公司、贸易局、光华商店统一合并于物资局。物资局总局设在延安，各地原贸易局分局、支局相继改为物资分局、支局。

1944 年 4 月，陕甘宁边区高干会议之后，西北局将陕甘宁边区物资局改为陕甘宁边区贸易公司，统一管理边区的对外贸易，扶助公营商店与合作社，发展国民经济，稳定金融，调节物价，坚持公私合作、公私兼顾的原则，使合作社成为贸易公司的群众基础。

在陕甘宁根据地商业组织机构完善的同时，晋冀鲁豫根据地商业组织机构也先后得到了建立和完善。1940 年黎城会议前后，边区的贸易机构已经初步形成网络。“冀太联办”成立后，以太行贸易总局为基础，成立“冀太联办”贸易总局，统一领导冀南、太行、太岳区的贸易工作。太行区是总局所在地，太行区的贸易工作由总局领导，

不再设立区局。冀南和太岳两区分别成立贸易局。太行区的6个专署相继成立了专署贸易局,并在全区各县主要集镇设立了经营业务的商店与货栈,经营贸易业务。1940年春,鲁西行署成立后,也成立了贸易统制局。同年8月,冀鲁豫行署则成立了统制贸易局。到1940年底,晋冀鲁豫边区贸易总局的最大业绩是把贸易管理机构继续向下伸展,将各个公营商店、合作社统一起来,从组织上奠定了对内贸易和对敌经济斗争的初步基础。1941年7月,贸易总局与太行生产合作总社合并,改组为"冀太联办"生产管理总局。1942年,又更名为晋冀鲁豫工商管理总局,直接领导太行区6个分局。1942年7月,晋冀鲁豫边区政府又将税务总局与工商总局合并,仍称工商管理总局,内设行政科、合作科、合作总队、太行实业社、经理处等。

抗日根据地合作社商业组织机构的建立和完善情况,各根据地相差较大。有的形成了体系,有的则混同于公营商业组织机构之中。建设得较好的有陕甘宁边区、晋察冀边区,基本上分为合作总社、县联社或区联社、村联社或村社几级。在抗战时期,各根据地都十分重视商业组织机构的建设,这些商业管理机构和贸易体系,都担负着领导公营商业和合作社商业的双重任务。

总之,抗日民主政权的财经制度是在实践中逐步建立起来的。虽然财经制度的各个分支部门的发展建设并不平衡,但关系到国计民生的财政、税收、银行、货币、商业、贸易等方面发展还是很快的。

第四章　人民民主政权的建立

第一节　人民民主政权的建立

一、抗战胜利后各种政治派别的建国主张及较量

抗日战争胜利后，随着国内主要矛盾从民族斗争向阶级斗争的转换，中国要建立什么样的国家制度的问题，成为国内矛盾的焦点。围绕着这个焦点，各派政治力量展开了激烈的较量。

1945 年初，经过八年艰苦奋斗的抗日战争已经胜利在望，全国人民普遍关注的是中国在胜利后向何处去的问题，人民一致要求实现国内和平，建设一个独立、民主的新中国。抗日战争后期，正当国民党统治区爱国民主运动广泛掀起的时候，中国共产党于 1944 年 9 月 15 日在三届三次国民参政会上正式提出了立即废除国民党一党专政，成立民主联合政府的主张。1945 年 4 月 25 日在中国共产党第七次全国代表大会上，毛泽东在所作报告《论联合政府》中，再次提出了废除国民党一党专政，建立各党各派的民主联合政府的主张，并全面阐述了建立民主联合政府的纲领和具体步骤。纲领是：在彻底地打败日本侵略者之后，建立一个以全国绝大多数人民为基础而在工人阶级领导下的统一战线的民主联合的国家制度，即新民主主义的国家制度。具体步骤是：第一步，在当前，经过各党派和无党无派代表人物的协议，成立临时的联合政府；第二步，在将来，经过自由的选举，召开国民大会，建立正式的联合政府。毛泽东特别强调，联合政府的成立不能由任何党派和个人包办，必须通过召开各党派会议，经过各党各派和无党派人士的协议，制定出各方认同的政治纲

领;各党派协商和谈判的基础,应该而且必须放在抗日、团结和民主的总方针上。中国共产党考虑到当时国内各派政治力量对比的现实,主张在联合政府中必须包括国民党蒋介石集团。因为尽管国民党蒋介石集团不赞成民主,但赞成抗日。中国共产党根据变化的国际国内形势,提出建立民主联合政府的主张,既坚持了新民主主义的原则,又照顾了当时各党各派的利益,而能为全国大多数人所接受。

1945 年 5 月,中国国民党第六次代表大会在重庆举行。尽管这次大会决定同年 11 月 12 日召开国民大会,通过宪法,实施宪政,还政于民,但它实际却是国民党一手包办的"国民大会"。因为大会的代表,是 10 年前由国民党中央制定和单独包办"选举"出来的,根本不能代表各党各派和全国人民;所要通过的宪法,则是以抗战前 1936 年国民党政府公布的旨在维护国民党一党专政的"五五宪章"为蓝本的。很明显,国民党是在玩弄政治欺骗的手段,其目的就在于为国民党统治披上合法的外衣,借以抵制成立民主联合政府的主张,继续坚持独裁统治。对此,毛泽东一针见血地指出,国民党准备实施的这种宪政,不过是"使那个仅仅由几十个国民党人私自委任的、完全没有民意基础的、强安在人民头上的、不合法的所谓国民政府,披上合法的外衣,装模作样地'还政于民',实际上,依然是'还政'于国民党内的反人民集团"①。

为了争取实现自己建设新民主主义的中国的主张,8 月 25 日,中共中央发表《对目前时局宣言》,阐明共产党争取和平民主,反对内战独裁的方针,提出了和平、民主、团结三大口号。宣言指出,日寇投降后,我们全民族面临的重大任务是:巩固国内团结,保证国内和平,实现全国的统一,建立独立自由与富强的新中国。宣言还表示,愿意与国民党以及其他民主党派,努力求得协议,以期各项紧急问题得到迅速的解决,并长期团结一致,彻底实现孙中山的三民主义。

与此同时,民主党派也纷纷提出了自己的政治主张。中国民主同盟提出了"民主统一,和平建国"的口号,强调要把中国建成一个

① 《毛泽东选集》第 3 卷,第 1068 页,人民出版社,1991 年。

十足道地自由独立的民主国家；要求召集全国各党各派以及无党派的代表人士共同举行的圆桌会议，用和平协商的方式，全盘彻底解决当前国家的一切问题，建立联合政府，通过普选组织国民大会，结束党治，制定宪法。三民主义同志会提出：中国国民党应立即自动结束党治，建立举国一致的民主联合政府。中华民族解放行动委员会（农工民主党的前身）也呼吁国民党秉“天下为公”的原则，把民主权利交还人民，立即停止全国的军事行动，用民主方式解决任何有关军事政治的纠纷。

虽然各民主党派所代表的阶级和阶层的利益不尽相同，其建国方案也各有差异，但基本的政治主张是一致的，即坚持和平、团结、统一，反对内战、独裁和分裂；主张以谈判协商的方式解决党派之间纷争；通过召开国民会议，制定宪法，建立英美式的资产阶级民主共和国。这种主张反映了一部分中间势力的要求，它与中国共产党的成立民主联合政府的主张比较接近。

在中国共产党和各民主党派的推动下，国民党不得不同意召开由各党各派和无党派人士参加的政治协商会议。1946 年 1 月 1 日，政治协商会议在重庆举行。在会议上，国民党、共产党和民主党派就建立什么性质的国家政权问题，展开了激烈的争论。经过中国共产党和民主党派的努力，会议通过了《和平建国纲领》，作为政府的施政纲领，规定改组国民党一党政府，成立政府委员会为最高国务机关，委员的一半由国民党以外的人士充任。会议还通过了宪法草案，规定立法院为相当于议会的最高国家立法机关，由选民直接选举产生；行政院为最高行政机关，并对立法院负责；立法院对行政院全体不信任时，行政院或辞职或提请总统解散立法院。这实际上是在中国实现西方的议会制和内阁制，按照这一原则，中国将组成由国民党、共产党、民主党派和无党派人士组成的联合政府。但由于国民党当局撕毁政协协议，发动反人民的内战，联合政府并未能组成。

中国共产党根据中国的国情和人民的愿望所提出的建国主张，虽然由于国民党的百般阻挠未能实施，但是，它却成为解放区政权建设的指导思想而首先在解放区得到了充分的实现。

二、人民民主政权的建立

抗日战争胜利后，经过八年抗战的中国人民渴望实现独立、和平、民主。中国共产党决心带领人民把中国建设成为独立、民主、富强的新民主主义的国家。然而，以蒋介石为首的国民党统治集团却依旧坚持其专制独裁的统治。中共中央认真分析了国际国内形势，从广大人民的愿望出发，一方面，力争和平、民主，制止内战；另一方面，努力发展人民力量，加强和巩固根据地，迅速地扩大解放区，做好反对国民党发动大规模内战的准备。

随着老解放区的巩固，新解放区的扩大，人民民主政权纷纷建立。1945 年 8—10 月，中国人民解放军收复了 197 座城市，随后建立了人民政府；11 月，晋察冀的热、察两省地区先后召开了省人民代表会议，成立了省人民政府；山东地区解放了 108 个县中的 100 个，将山东战时行政委员会改为山东省政府，临时参议会改为省参议会；华中地区的苏中、苏北、淮南、淮北四解放区合并为苏皖边区，成立苏皖边区政府，12 月成立临时参议会；1946 年 7 月，东北各省也都建立了省政权。这就为粉碎国民党统治集团发动的全面内战，进而解放全中国，建立人民民主专政政权奠定了基础。

在国民党统治集团发动全面内战的第二年，中国共产党不仅粉碎了国民党统治集团的全面进攻，而且使战争由防御阶段转入进攻阶段，由内线作战转入外线作战，大量地发展了解放区，建立了人民民主政府。到了 1948 年 8 月，各解放区逐渐连成一片，形成华北、东北、西北、华东、中原等大行政区。随着国民党统治集团“和平”阴谋的破产，中国人民解放军百万雄师浩浩荡荡地越过长江，一举解放了国民党政府的首都南京。到 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立前夕，除西南、两广以外，全部中国大陆从基层到大区都建立了人民民主政权。

在 1946 年 6 月以前，中国共产党为了争取和平，建立举国一致的民主联合政府，解放区政权的性质和组织形式基本上与抗日战争时期相同。但在 1946 年 6 月以后，随着国民党统治集团撕毁停战协

定和政协协议,发动全面内战,保持原来政权的样子显然已经不适应变化了的新形势、新情况的要求,在这种情况下,解放区的政权性质开始发生变化。

第一,中国共产党对政权的领导作用比抗日战争时期进一步加强。随着解放战争的节节胜利,解放区不断扩大,各地革命政权的工作范围不再局限于较小的局部地区和农村,而是逐渐连成一片的大行政区和大城市。客观形势的变化要求中国共产党进一步加强对政权的领导,以使解放区民主政权在各种复杂环境下保护人民,镇压敌人,保卫革命胜利果实。为了加强党的领导,在1947年底到1948年进行整党的同时,中共中央强调,"将一切可能和必须集中的权力,集中于中央和中央代表机关"①,并健全各级党委集体领导制度,只有这样才能认真贯彻执行中央方针政策,正确领导政权工作。

第二,人民民主政权权力主体的构成具有鲜明的阶级性。抗日战争胜利以后,国内的主要矛盾已不再是中日民族矛盾,以中国共产党为代表的人民大众和以蒋介石为首的国民党所代表的大地主大资产阶级之间的矛盾成为主要矛盾。这一矛盾的变化必然引起政权结构、斗争对象的变化。解放战争时期,人民民主政权主要打击的对象"是外国帝国主义、本国国民党反动派及其所代表的官僚资产阶级和地主阶级",因而人民民主政权的构成包括"工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、被帝国主义和国民党反动政权及其所代表的官僚资产阶级(大资产阶级)和地主阶级所压迫和损害的民族资产阶级"②,"以及从封建阶级分裂出来的少数开明绅士"③。1948年毛泽东在晋绥干部会议上的讲话中对人民民主政权的构成作了更为明确的说明。他说:"在各级人民代表会议中,必须使一切民主阶层,包括工人、农民、独立劳动者、自由职业者、知识分子、民族工商业者以及开明绅士,尽可能地都有他们的代表参加进去。当然不是勉强凑

① 《毛泽东选集》第4卷,第1332页,人民出版社,1991年。
② 《毛泽东选集》第4卷,第1272页,人民出版社,1991年。
③ 《毛泽东选集》第4卷,第1288页,人民出版社,1991年。

数，而是要分别有市镇的农村和没有市镇的农村，分别市镇的大小，分别城市和农村，自然地而不是勉强地实现这个联合一切民主阶层的任务。"[①]从毛泽东的讲话中可以看出，抗日战争胜利后中国共产党领导的人民民主政权的权力主体，主要是工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、知识分子和工商业者、民族资产阶级以及其他劳动者。这个由广泛的民主阶层构成的政治联合体，是人民民主政权的社会基础和阶级基础。至于地主阶级、富农阶级以及其他剥削阶级，只有其中的极少数可以成为权力主体的一分子，但他们只是作为开明士绅而不是作为本阶级的代表进入权力主体范围的。地主阶级作为封建土地所有制的集中代表，是完全被排除在外的。

由此可见，解放战争时期人民民主政权的性质，是以工人阶级为领导的人民大众的反帝反封建政权，依然是新民主主义的人民民主专政。

三、争取和平改革社会政治阶段的人民民主政权制度

在 1945 年 8 月抗日战争胜利后到 1946 年 6 月国民党蒋介石集团发动全面内战前这段时间里，解放区的政权制度基本上没有发生变化，新解放区建立的政权制度大体上仿照老解放区的形式。

1945 年 8 月 9 日，毛泽东就苏联对日宣战发表了题为"对日寇的最后一战"的声明。声明指出："对日战争已处在最后阶段，最后地战胜日本侵略者及其一切走狗的时间已经到来了。在这种情况下，中国人民的一切抗日力量应举行全国规模的反攻，密切而有效力地配合苏联及其他同盟国作战。八路军、新四军及其他人民军队，应在一切可能条件下，对于一切不愿投降的侵略者及其走狗实行广泛的进攻，歼灭这些敌人的力量，夺取其武器和资财，猛烈地扩大解放区，缩小沦陷区。"[②]8 月 10 日，朱德总司令向中国共产党所领导的武装力量发布进军命令，向日军开展全面反攻。在此情况下，各解放区

① 《毛泽东选集》第 4 卷，第 1309 页，人民出版社，1991 年。
② 《毛泽东选集》第 3 卷，第 1119 页，人民出版社，1991 年。

举行了全面大反攻。在苏联红军的帮助下,我军解放了整个东北;日寇投降后,我军又歼灭了拒不向我投降的敌伪军,收复了大片国土,扩大了解放区。随着我军的进驻,在这些区域内建立起人民民主政权。在东北地区,到1946年4月,辽宁、嫩江、松江、安东、辽北、黑龙江、吉林、合江、兴安九省都建立了省政权。在晋察冀地区,我军解放了热、察两省地区,1945年11月,两省先后召开了省人民代表会议,成立了热河和察哈尔两个省政府。在山东地区,我军解放了山东108个县中的100个,山东战时行政委员会改为山东省政府。在华中地区,苏中、苏北、淮南、淮北四解放区已连成一片。1945年11月,四区合并为苏皖边区,成立了苏皖边区政府。苏皖边区政府设有下列工作部门:民政、财政、教育、建设等厅,秘书、卫生、审计等处,公安、交通等总局及高等法院和法制室、参议室等。苏皖边区政府共辖8个专区、72县市(沙沟市)。同年12月又建立了苏皖边区临时参议会,作为边区人民代表大会召开前的最高权力机关。1945年12月31日,苏皖边区临时参议会第一次大会通过《苏皖边区临时行政委员会施政纲领》。纲领中提出了十大任务,其中第三项任务就是在边区加强民主建设,普遍开展民主运动,民选各级政府,健全各级人民代表机关,实现人民管理政权。同时,在《苏皖边区各行政区专员公署暂行组织条例》和《苏皖边区各县县政府暂行组织条例》中确定:"各行政区最高权力机关为各该区之人民代表会议","各县最高权力机关,为各该县之人民代表会议"①。

解放区人民民主政权机关的设置,在这一阶段基本上与抗日战争时期相同。政府工作部门,基本上还是设民、财、教、建、公安、法院等机构。但为了适应战后环境,恢复受到严重破坏的生产和处理战争所遗留的问题,在政府的机构设置上也有相应的反映。如晋察冀边区为了恢复和发展生产,规定各级政府都成立"生产委员会";为了惩办战争罪犯、汉奸卖国贼,决定在边区设立"战犯调查委员会";

---

① 韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷,第486、493页,中国社会科学出版社,1981年。

为了肃清敌人毒化政策的流毒，规定在边区及过去种过鸦片的省、专、县设立“禁烟督察局”（或分局）。晋冀鲁豫边区政府为了动员群众重建被敌伪破坏的城镇，规定所属专、县、市设立城镇建设委员会。在东北解放区，除了召开省、市、县临时参议会，选举产生临时民主政府外，为了进一步团结各阶级、阶层与各民族，加强各省之间的联系，确定统一的方针和计划，争取和平民主，粉碎国民党蒋介石集团的内战阴谋，1946 年 8 月在哈尔滨召开东北各省代表联席会议。会议通过了《东北各省市（特别市）民主政府共同施政纲领》、《东北各省市（特别市）行政联合办事处组织大纲》，决定成立东北各省市（特别市）行政联合办事处，作为东北各省市（特别市）的最高行政机关，统一领导行政工作。它的任务是：领导东北各省市（特别市）实施贯彻大会所通过的共同施政纲领；统一领导东北各省市（特别市）行政事宜；根据施政纲领、实际需要及代表联席会议交办事项，制定各项实施条例法令；执行大会决议案及日常政务事项；任免或加委县长、旗长以上各行政人员。办事处设行政委员 27 人，组成行政委员会，由委员互选出主席 1 人，副主席 2 人，领导行政委员会工作。行政委员会下设民政、财政、教育、建设、交通、民族等委员会，以及最高法院东北分院、东北公安总处、办公厅和其他一些专管机关，分别管理各项工作。

在新建立的察哈尔、热河两省，采取了与上述不同的人民代表会议制度，即由人民代表会议产生政府的制度。1945 年 10 月 16 日，晋察冀边区行政委员会、晋察冀边区参议会驻会参议员办事处召开联席会议，决定建立察哈尔、热河两省人民代表会议制度。具体办法是：

（1）代表之产生：地区代表以县市为单位产生，团体代表（包括工、农、青、妇、人民武装、文教、商人等）以团体为单位产生之，少数民族（如蒙民、回民等）依规定推选代表出席。

（2）代表名额：地区代表名额，3 万人民（因公民数尚无调查，暂不按公民数产生）以下之县，选举代表 2 名，3 万人以上之县，每增 3 万人增选代表 1 名，所余尾数超过 15000 人者，亦得增选代表 1 名。

团体代表名额,群众组织健全,人口多之大县,得选代表2名,新建立群众团体之一般县份,得选代表1名,尚无群众组织之县,暂不产生(张家口团体代表选7名,宣化4名)。少数民族代表名额,蒙民每1万人选代表1名,回民代表察省产生2名,热省由冀热辽行署自定。八路军代表5名。

(3)代表资格:凡抗战有功、在群众中有威信、社会上有声望、有奋斗历史或有工作经验的代表人物,均可以被选为代表。

(4)选举办法:各县市一律用推选法,由县市级各团体联席会议共同推选之。

(5)各单位和团体推选出来的代表组成人民代表会议,主要任务是讨论本省施政方针、建设大计及提案,选举省政府委员及主席,成立省人民政府。省人民政府受边区行政委员会的领导①。

人民代表会议制度是抗日民主政权制度的发展,它为以后新解放区建立政权制度提供了范例。

1946年6月,由于国民党蒋介石集团破坏和平统一,点燃了内战的烽火,国内阶级关系发生了重大变化,城乡人民政权也有了进一步的发展。随着解放战争的胜利发展,解放区不断扩大并逐渐连成一片。为了适应新形势的发展,成立了大区人民政府。在新解放区的大中城市成立了军事管制委员会。此外,还在内蒙古成立了第一个少数民族的自治政府。在大区人民政府之下,建立了省(市)、县、乡甚至村的政权,大区人民政府内的各行政机构、司法机构及其他有关的机构也得到进一步健全和发展。这些政权机构的建立,保卫了新解放区的胜利成果,镇压了敌人的反抗,有效地保证了革命战争的胜利进行,为打倒蒋介石,解放全中国,起到了重大作用,也为新中国成立后的人民政权建设奠定了基础。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷,第443—444页,中国社会科学出版社,1981年。

第二节　人民民主政权的施政纲领

抗日战争胜利时,中国共产党创建的19个根据地,已发展成为面积近100万平方千米、拥有1亿人口的解放区。当时解放区处于被分割状态,不可能建立联合统一的政权,为了领导各解放区的政治、军事、经济和文化建设,各解放区政权根据中国共产党的纲领、路线、方针、政策,结合本地区的实际情况,制定了各自的施政纲领。

一、抗战胜利后人民民主政权的施政纲领

抗日战争胜利后,为了适应全国人民迫切要求和平的愿望和开展解放区政治、经济、文化建设的需要,各解放区都开始制定施政纲领,确立符合新形势与新任务的施政方针。例如,1945年9月26日晋察冀边区行政委员会发布的《晋察冀边区行政委员会施政要端》,1945年12月31日苏皖边区临时参议会第一次大会通过的《苏皖边区临时行政委员会施政纲领》,1946年4月23日陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过的《陕甘宁边区宪法原则》,1946年8月11日东北各省代表联席会议通过的《东北各省市(特别市)民主政府共同施政纲领》。这些施政纲领内容大同小异,都是国民党政府发动全面内战前共产党领导人民争取国内和平与民主方针的具体化。其中《陕甘宁边区宪法原则》是这一时期的代表性文献,主要内容有:

(一)规定了人民代表会议是人民民主政权的基本政治制度。《陕甘宁边区宪法原则》规定:边区、县、乡人民代表会议(参议会)为人民管理政权机关;人民普遍、直接、平等、无记名选举各级代表,各级代表会选举政府人员;各级政府对各级代表会负责,各级代表对选举人负责;人民对各级政权有检查、告发及随时建议之权,每届选举时则进行大检查;各级政府人员违反人民的决议,或忽于职务者,应受到代表会议的斥责或罢免,乡村则由人民直接罢免之;各级人民代表会议(参议会),乡1年改选一次,县2年改选一次,边区3年改选一次;乡代表会即直接执行政务机关。这些规定说明,解放区人民民

主政权准备由抗日战争时期的“三三制”的参议会制度发展到民主集中制和议行合一的人民代表会议制度，这就为中华人民共和国的基本政治制度奠定了初步基础。

（二）规定了民族区域自治的原则：边区各少数民族在居住集中的地区，得划成民族区，组织民族自治政权，在不与省宪抵触原则下，得订立自治法。解放区用宪法和制定自治法的形式把少数民族的自治区法律化、制度化，这是解放区人民政权在民族区域自治建设方面的重要成果。

（三）规定了司法制度的原则：除司法机关、公安机关依法执行职务外，任何机关、团体不得有逮捕审讯的行为；人民有不论用何种方法控告失职的任何公务人员之权；对犯法人员采用感化主义。在司法制度上，确立了各级司法机关独立行使职权，除服从法律外，不受任何干涉的原则。这就为新中国确立司法领导体制提供了直接经验。

（四）规定了人民享有有保证的各项权利：人民为行使政治上各项自由权利，应受到政府的诱导与物质帮助；采用减租减息、改善工人生活与提高劳动效率、大量发展经济建设、救济灾荒、扶养老弱贫困等方法，保证人民免于经济上偏枯与贫困的权利；实行免费的国民教育和高等教育、优待优等生、普施为人民服务的社会教育、发展卫生教育与医药设备的方法，保证人民免于愚昧和不健康的权利；边区人民不分民族，一律平等；妇女除有与男子平等的权利外，还应照顾妇女的特殊利益；人民有武装自卫的权利，办法为自卫军、民兵等。

（五）规定了经济的基本政策原则：应保障耕者有其田，劳动者有职业，企业者有发展的机会；用公营、合作、私营三种方式组织所有的人力、资力为促进繁荣、消灭贫穷而斗争；欢迎外来投资，保障其合理利润；设立职业学校，创造技术人才；有计划地发展农工矿各实业。这些规定，贯彻了新民主主义革命的经济纲领的精神，其中耕者有其田原则的规定，表明陕甘宁边区人民政权决定将抗日战争时期的减租减息政策改变为没收地主土地分配给农民的土地政策，标志着解放区土地政策的重大变化。

（六）规定了文化的基本政策原则：普及并提高一般人民的文化水准，从速消灭文盲，减少疾病与死亡现象；保障学术自由，致力科学发展[1]。

《陕甘宁边区宪法原则》是保卫和建设陕甘宁边区的根本大法，它的制定，不仅为其他解放区制宪提供了经验，而且对新中国成立后的制宪工作也有重要的意义。

二、解放区人民政府施政方针的主要内容

解放战争开始后，具有代表性的施政纲领是1947年4月内蒙古人民代表会议通过的《内蒙古自治政府施政纲领》和1948年8月华北临时人民代表大会通过的《华北人民政府施政方针》。这是解放战争节节胜利，解放区迅速扩大，使原来分散的解放区连成一片到新中国成立前最具代表性的两个施政纲领。这两个施政纲领，反映了这个时期各解放区政权建设的本质和特点。

（一）《内蒙古自治政府施政纲领》

1947年4月，内蒙古人民代表会议在内蒙古的王爷庙（今乌兰浩特市）召开，会议通过的《内蒙古自治政府施政纲领》宣布："内蒙古自治政府系本内蒙古民族全体人民的公意与要求，根据孙中山先生'中国境内各民族一律平等'、'承认中国以内各民族之自决权'，中国共产党领袖毛泽东先生《论联合政府》中的少数民族政策的主张及政治协商会议决议的精神而成立。"这个纲领共17条，其主要内容有：

一是明确规定了内蒙古自治政府的性质。内蒙古自治政府是内蒙古蒙古民族各阶层联合内蒙古区域内各民族实行民族区域自治的民主政府，以内蒙古各盟、旗为自治区域，是伟大祖国的不可分割的组成部分。

二是具体规定了内蒙古自治政府的各项方针政策。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，第59—61页，中国社会科学出版社，1981年。

政治方面:在内蒙古自治区内,蒙、汉、回等各民族一律平等,消除一切民族间的隔阂和成见,建立各民族间的密切合作、团结互助关系。各民族互相尊重风俗、习惯、历史、宗教、信仰、语言、文字,各民族自由发扬本民族的优良历史文化与革命传统,自由发展本民族的经济生活,共同建设内蒙古。内蒙古自治政府确保人民享有身体、思想、宗教、信仰、言论、出版、集会、结社、迁徙、通讯之自由。所有内蒙古人民(农人、牧人、工人、知识分子、军人、公务人员、技术人员、自由职业者、地主、牧主、工商业家、喇嘛以及以前的王公等)的人权、财权,均受到自治政府的保障,对蒙汉奸、卖国贼等民族败类,如无悔改诚意,则应受到内蒙古自治政府法律之制裁。

内蒙古人民凡年满 18 岁,不分阶级、性别、民族、信仰、文化程度,除被褫夺公民权及精神病者外,均有选举权与被选举权。以人民所选举之内蒙古参议会为权力机关,参议会选举内蒙古自治政府委员及主席、副主席。参议会闭会后,自治政府为最高行政机关,其下各级政府,由各级人民代表大会选举之。人民有罢免其代表及参议员之权,任何公务人员,如有不忠于人民利益的行为,人民有控诉之权。

军事方面:自治政府得建设与发展内蒙古人民自卫军。军队必须忠于民族,忠于人民,拥护政府,遵守政府法令,加强团结,严整纪律,必须保卫民族与人民的利益。

经济方面:保护蒙古民族土地所有权之完整,保护牧场,保卫自治区域内其他民族之土地现有权利。对罪大恶极的蒙奸恶霸的土地财产予以没收,分给无地及少地的农民及贫民,合理解决蒙汉土地关系问题,实行减租增资与互助运动,改善人民经济生活。提倡劳动,发展生产。农业区改良农作法,奖励植棉。畜牧区改善饲养法,提倡打井、储草,发展毛织、皮革等手工业。组织运盐、采矿。提倡造林,保护森林,施行有计划的采伐。建设道路、通讯、邮电事业,恢复驿站,组织运输及合作社,调剂日用品。提倡机关、学校、军队的劳动生产,减轻人民负担,整理财政,建立合理税收制度,废止差役,厉行节约,严惩贪污,建立内蒙古银行,发行货币,发展商业贸易,取缔奸商。

教育与民族政策方面：内蒙古自治政府规定普及国民教育，增设学校，开办内蒙古军政大学及各种技术学校，培养人才，推广蒙文报纸及书籍，研究蒙古历史，蒙古学校普及蒙文教科书，发展蒙古文化。增进医疗、卫生、防疫及兽医设备，为贫苦人民免费治疗。公布禁止鸦片法，减少疾病与死亡。禁止堕胎，奖励生育，生养子女4人以上者给以各种奖励，增加内蒙古人口。实行信教自由与政教分立，保护庙产，提倡喇嘛自愿投资经营农工商业与各种合作事业，奖励喇嘛自愿入学，参加劳动与行医。

内蒙古自治政府还明确提出实行保障妇女权益的政策。规定保证妇女在政治、经济、文化、教育、社会上的平等，提倡婚姻自主及一夫一妻制度，禁止买卖婚姻、蓄奴纳妾、童养媳等一切不良制度。

此外，《内蒙古自治政府施政纲领》还规定培养青年的政策原则，欢迎一切热心蒙古民族自治解放事业的各民族各阶层人士，参加内蒙古自治工作①。

内蒙古自治政府是我国建立最早、规模最大、发展最快的民族自治地区，《内蒙古自治政府施政纲领》的实施，为新中国成立后实行民族平等政策和实行民族区域自治，提供了历史经验。

（二）《华北人民政府施政方针》

1948年8月，原晋察冀边区和晋冀鲁豫边区合并成华北解放区。9月，在石家庄召开了华北临时人民代表大会，选举产生了以董必武为主席的华北人民政府，讨论通过了中共中央华北局提出的《华北人民政府施政方针》。《华北人民政府施政方针》是解放战争后期各解放区政府中较具代表性的纲领性文件。其主要内容有：

一是确定了华北解放区的基本任务。即：继续以人力、物力、财力支援前线，继续配合人民解放军向敌人进攻，以争取人民革命在全国胜利，推翻美蒋反动派的统治；有计划、有步骤地进行各种建设工作，恢复和发展生产，在现有基础上，把工农业生产提高一步；继续建

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，第68—71页，中国社会科学出版社，1981年。

设为战争和生产建设服务的民主政治,继续培养为战争和生产建设服务的各种干部,大量吸收各种有用人才,参加各种建设工作,以奠定新民主主义新中国的基础。

二是具体规定了华北人民政府在军事、经济、政治、文化教育等方面的具体措施。

军事方面:解放华北的一切城市和乡村,进一步配合全国人民解放军的胜利进攻,完成解放全中国的伟大任务;继续建设和健全人民武装组织,参战、支前,配合军警,担任巩固区域内的警戒治安工作等;更有计划、有效率地支援前线。

经济方面:一是努力恢复和发展农业生产。在业已基本完成土地改革的地区,普发土地证,确定地权,调动劳动农民的热情,以恢复和发展农业生产;改订成分,适当补偿被侵犯的中农,安置没有分给土地、浮财的地主富农,使一切农业人口各得其所,安心生产;各阶层人民的土地财产,受法律保障,不受侵犯;承认土地买卖自由和在特定条件下出租土地的权利;承认雇佣劳动自由,雇佣条件除法律已规定者外,由双方自定;承认私人借贷自由,利率在政府规定最高标准以前,由双方自由议定。在土地改革已经进行而尚未完成的地区,应分别不同情况,适当调剂土地。在边沿区、游击区和新解放区,除有特殊情况者外,一般应采取减租减息的社会政策和合理负担的财政政策。二是努力发展工商业。为了使工业生产能够普遍地、全面地发展,国营工业应领导私营企业。国营商业的中心任务是促进和扶植生产。除国营商业外,应有计划、有系统、有步骤地组织供销合作社。在贸易政策上,对内贸易,原则上采取自由贸易政策;出入口贸易则应采取正确的管理方法,以保护和发展解放区的新民主主义的经济建设,争取做到经济上的独立自主。为了发展工商业,国家银行必须有计划地投资于国营企业、供销合作社、私人手工业以及一切对国民生计有益的私营商业。欢迎海外华侨和国民党统治区工商业者来解放区投资经营对国民生计有益的工商业,保障其合法营业不受侵犯。三是改革税制,整顿税收,力求不再加重人民负担。为了进一步建设华北,政府应编制经济建设计划,以国营经济做领导,以便把

华北的整个国民经济，逐渐推向有组织、有计划的发展道路上去。

政治方面：一是要整顿区村级组织，并建立各级人民代表会议，首先是县村人民代表会议。二是政府应提高行政效率，加强行政能力，严格执行行政纪律，反对地方主义和山头主义。三是厉行政简便民政策。四是保障人民的合法的民主自由权利，包括言论、出版、集会、结社、信仰、迁徙、旅行等自由与人身自由和安全，以及选举权和被选举权。五是实行男女平等原则，提高妇女在社会上、政治上的地位，发挥妇女在经济建设上的积极性。禁止买卖婚姻，男女婚姻自由自主，任何人不得干涉。六是实行民族平等原则，保障华北解放区内的蒙、回及其他少数民族在政治、经济、文化上和汉族享有平等权利，尊重蒙、回民族的宗教信仰和风俗习惯。在华北解放区居住或旅行的外国人，只要尊重中国主权和遵守政府法令，一律加以保护，并允许其从事合法的文化和宗教活动。

文化教育方面：有计划、有步骤地努力发展文化教育工作。一是整顿各级学校教育，按照必要和可能，建立各种正规教育制度；二是加强社会教育，以提高人民大众的文化水平和政治觉悟；三是推广卫生行政，欢迎医务人才，团结中西医，提高中医的科学水平，增建医院和增进医药设备，减少人民的疾病和死亡；四是在文化工作上建立广泛的统一战线，团结和教育一切知识分子，共同为华北解放区的建设服务。

此外，还规定对新解放区和新解放城市，采取保护和建设的方针①。

华北人民政府从 1948 年 9 月 26 日成立到 1949 年 10 月 31 日撤销，历时一年零一个月。在这短短的一年多时间里，华北人民政府完成了中共中央交办的任务：把解放区建设好，使之成为巩固的根据地；从人力、物力上大力支援解放战争；摸索、积累政权建设和经济建设经验，并为中华人民共和国诞生后成立中央人民政府做好组织上

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 1 卷，第 71—85 页，中国社会科学出版社，1981 年。

的准备。

第三节　新解放区的军事管制委员会

解放战争期间，人民解放军根据中国共产党的纲领、路线和基本方针、政策，颁布了一系列宣言、公告。这些宣言、公告，既是解放区人民政权的重要政策，也是对解放区施政纲领的补充。

一、军事管制委员会的机构设置

解放战争时期共产党在城市建立的军事管制机关是军事管制委员会，一般简称"军管会"。它的建立，既是在城市实行军事管制制度的组织保证，又是进行城市接管的一项重要准备工作。

城市军管会特别是大城市的军管会的主任，一般是野战部队的首长或党的重要领导干部，具有很高的政策水平和独当一面的工作能力，其任命一般由各中央局提出名单，然后经过中央的批准。有的大城市的军管会主任直接由中央物色和选拔。整个军管会机构的设置及主要干部的安排，一般也报经中央批准或备案。

沈阳是东北最大的城市，其接管任务也十分艰巨。1948 年秋，在东北野战军发起辽沈战役前夕，中共东北局提出了《关于接收大城市应注意的几个问题的指示》，报经中央批准。这个指示确定了沈阳市军管会的干部任命：组织沈阳市军事管制会，以陈云为主任，伍修权、陶铸为副主任，王首道、陈郁、张学思、朱其文、陈龙为委员，全权处理沈阳市接收事宜，并暂以伍修权为卫戍司令，朱其文为市长，焦若愚为副市长。

天津市是华北地区最大的工商业城市和港口城市，北平是中国最大的文化古都。中共中央对北平、天津的接管十分重视。在刚刚发起平津战役的时候，中共中央军委于 1948 年 12 月 13 日就准备接收北平、天津和唐山等城市的工作向聂荣臻、薄一波、叶剑英和黄敬等人发出指示电："荣臻、彭真、剑英、黄敬应时刻准备率领接收人员及工作干部乘车出发驰赴平津，如敌逃跑或有逃跑征候，应立即出

发,如敌固守则在现地待命出发。”“此次接收平津影响中外,你们务必办到如同沈阳济南那样的接收及管理成绩,不要落在沈阳济南之后,不要重犯接收石家庄初期所犯的那些错误。”[①]同日,中央军委又致电平津战役总前委,对天津、北平两个城市的接管干部配备问题作了以下安排:“聂荣臻为平津区卫戍司令,薄一波为政委,彭真为北平市委书记,叶剑英为市委副书记、北平军管会主任兼市长,黄克诚为天津市委书记兼军管会主任,黄敬为天津市长。”[②]

根据中央军委的安排和中共华北局的任命,天津市军管会领导机构由以下干部组成:黄克诚任军管会主任,黄敬、谭政任副主任,黄克诚、谭政、黄敬、黄火青、王世英、许建国、李聚奎、钟伟、袁升平为军管会委员。

根据中央的有关安排,中共北平市委于1948年12月17日在保定召开了第一次市委会议,讨论了有关军管会组织机构与人选问题。北平市军管会成立后,由叶剑英任军管会主任兼市长,徐冰任副市长。由程子华任北平市警备司令部司令员兼政治委员,彭明治、吴克华任副司令员,莫文骅任副政治委员。

1949年4月23日,南京解放。4月28日,南京市军管会宣告成立,并发表了布告:由刘伯承、宋任穷、张际春、李达、陈士榘、陈修良、江渭清、柯庆施、张霖之、周兴、段君毅、徐平宇、王明远、黄华、陈同生、罗士高、孔从周、刘宠光等18人为军管会委员。其中由刘伯承任军管会主任,宋任穷任军管会副主任。

1949年5月20日,解放军攻占西安城。24日,西安市军管会根据中国人民革命军事委员会电令,发出布告:任命贺龙、贾拓夫、赵寿山、甘泗淇、杨明轩、张稼夫、张经武、赵伯平、方仲如、李敷仁、陈希云、陈养山等人为委员。贺龙为军管会主任,贾拓夫、赵寿山、甘泗淇为副主任。由贾拓夫任西安市市长。

---

① 《中央军委关于准备接收北平、天津、唐山工作的指示》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第17册,第569页,中共中央党校出版社,1992年。

② 《军委关于包围北平及对天津干部配备问题的指示》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第17册,第572页,中共中央党校出版社,1992年。

1949年5月27日，上海解放。同日，上海市军管会成立。上海市军管会由陈毅任主任，粟裕任副主任。上海市市长由陈毅兼任，曾山、潘汉年、韦悫任副市长，另外由潘汉年、周林任正、副秘书长。

广州市于1949年10月14日解放，随即成立了广州市军管会。由叶剑英任军管会主任，赖传珠任副主任，萧桂昌、杨应彬为正、副秘书长，由陈光任广州警备司令，赖传珠任政委。

重庆市军管会由张际春任主任，陈锡联、张霖之任副主任，由罗士高、卢士辉任正、副秘书长。军管会委员有张际春、陈锡联、张霖之、谢富治、曹荻秋、段君毅、阎红彦、王近山、王蕴瑞、任白戈、罗士高、刘明辉。

军事管制委员会在人民解放军总部、军区及司令部的领导下，为该城市军事管制期间统一的军政领导机关。军事管制委员会的组织，各城市大同小异，设主任、副主任、秘书长各一人，其下属机构依城市情况有所不同，主要有：

警备司令部兼防空司令部，主要负责镇压进行阴谋活动的破坏分子，肃清一切反革命武装及散兵游勇，执行军纪、军法及戒严、解严等事项，并有效地组织防空。

市政府，设市长、副市长。市政府主要负责市区内民政、教育、公安、交通、司法、卫生、消防等一切市政建设工作。管理财政、贸易、金融及有关外国侨民等事项。根据工作需要，可设立民政局、财政局、建设局、公安局、工商局、劳动局及人民法院等机构。市下辖基层组织，如北平、天津等市，初期废除保甲制度，设区、街政府组织。但不久即取消街政府（街公所），区政府改为区公所，不为一级政权，为市政府派出机构。由于当时形势的需要，军管城市的市政府与通常的市政府不同，它只领导市区，管辖范围小，职权也有限，为市军管会的一个下属机构，在其领导之下负责市内的行政工作。

财经接管部，负责接收和处理敌伪产业及公共物资财产，没收官僚资本，代管属于国家之企业，以待将来移交给全国性的人民政府。对其他属于本市的公营企业，则协助有关主管机关进行接受管理，并负责动员一切公私力量，沟通城乡关系，指导、组织对城市粮食、燃料

及人民日常生活必需品的供应。根据工作需要,可设工矿处、金融处、贸易处、财粮处、农林水利处及后勤处等,分别管理各项工作。

交通接管部,负责接收铁路、航运、公路、邮电等有关国民经济命脉的重要部门,并设立铁道处、电讯处、航运处、公路处等管理各项事务。北平市军管会则将交通、邮电与财经等统由物资接管委员会一并管理。

文化接管部,负责接收一切属于国家的公共文化教育机关及一切文物古迹。设立学校教育处、文艺社教处、新闻出版处。文物古迹多的城市则专设文物部(或处),主管博物馆、文物、遗址及图书等工作。

公安处,是为了建立革命秩序、保障人民安全而设立的独立工作部门,统一掌握地方治安、机关保卫和警政建设事宜。这些工作概由市政府公安局负责。

在秘书处领导下设秘书处、行政处,负责处理军管会日常的内部管理、生活供应、文牍等工作。

军管会在必要时召集各界人民代表会议,它是党政联系各界人民群众,实行人民民主的组织形式,是军管会、市政府与群众之间的桥梁。

军事管制委员会不是由人民选举产生,而是由解放军总部及军区委任人员组成。因为在新解放的城市,反革命势力盘根错节,人民对党还缺乏深入的了解,群众尚未组织起来,在这种情况下,根本不具备实行民主选举的条件。军事管制委员会从形式上看,的确是一个军事性质的高度集中的对敌专政机构,但是它为实现人民民主、筹建民主政权,做了大量的准备工作。待其任务基本完成,该城市系统的政权机关已经建立,并经上级主管机关批准后,军管会即将一切权力移交当地人民政府和警备司令部。那时军事管制委员会即可宣布撤销。

总之,军事管制委员会是在一定历史条件下,在特定地区,实行人民民主专政的一种过渡性的政权组织形式,它填补了在国民党政权被摧毁,新生的民主政权尚未完全产生前这一段时间内的政权空

白，保证了中国共产党对政权权力的全面接管和新生民主政权的全面建立。它对中国共产党顺利实现由乡村到城市，城市领导乡村的战略转移提供了重要保证。

二、军事管制委员会的性质和任务

当人民解放军从战略防御转入战略进攻，革命逐步走向全国胜利的时候，许多被国民党蒋介石集团长期占据的城市（包括大、中、小城市）相继回到了人民的手中。仅1947年7月到1948年期间，人民解放军就解放了164座城市。城市是经济发展的中心和工人阶级集中的地方，在发展生产、继续支援解放战争中，居于十分重要的地位。与此同时，在旧中国，城市曾是敌人统治的据点，反动组织比较严密，反动势力比较顽固，情况极为复杂。中国共产党虽然在军事上取得了胜利，夺取了城市，但在政治、经济、文化各个领域却面临着非常尖锐和复杂的斗争，暗藏的、不拿枪的敌人时刻在窥测方向，妄图颠覆人民的政权。因此，在走向全国胜利的过程中，如何对新解放的城市进行有效的管理，成为指导形势发展的中心环节。这既是中国共产党的工作重心由农村向城市转移的重要标志，也是中国共产党学会管理国家的全新课题。

为了迅速建立新的革命秩序，肃清反动派残余势力，保障国家和人民生命财产的安全，1948年6月10日，中共中央向各中央局、分局、野战军前委转发了《中共东北中央局关于保护新收复城市的指示》。东北局在该指示中总结了接收城市工作的正反两方面经验，明确提出在新占领城市实行短期的军事管理制度，即“在占领城市初期，必须由攻城部队直接最高指挥机关担任该城的军事管理，所有入城工作的地方党、政机关及工作人员，一律听其指挥。为此，可以组织军事管理委员会，吸收地方党、政负责人参加，将保护新占领城市的全部责任，交由军事管理机关担负”①。中共中央决定，在新解

---

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第17册，第212页，中共中央党校出版社，1992年。

放的城市中，人民民主政权机构的设置必须分两步走，第一步先建立临时的军管机构，过渡一段，待局势稳定后，再行第二步，建立正规的城市人民民主政权机构。中国人民解放军遵照中共中央的决定，对拥有5万以上人口的新解放的城市，一般都实行了军事管制，设立了过渡性的政权组织“军事管制委员会”，作为该城市的最高权力机关，统管该城市的军政事宜。1949年2月，北平市率先成立军事管制委员会，开始接管工作；4月23日南京解放，成立南京市军事管制委员会；稍后，武汉、西安、上海相继解放，也都成立了军事管制委员会。

关于军事管制委员会的任务，根据1948年11月15日中共中央发出的《关于军事管制问题》指示，城市实行军事管制的任务有：肃清一切反革命残余势力；接收一切公共机关的产业和物资；恢复并维护社会秩序；收缴一切隐藏在民间的反动分子的武器及其他违禁品；解散一切反动党团组织；逮捕战争罪犯和罪大恶极的反革命分子；建立革命政权；建立可靠的群众组织；整理、建立党的组织。

经过各地军事管制工作的实践，中共中央在总结军管工作经验的基础上，制定了《军事管制委员会条例》，以中国人民解放军总部的名义颁布施行。各地以此为依据，先后制定了各城市的军管条例，规定了在当地实行军管的具体任务。根据《中国人民解放军北平市军事管制委员会组织条例（草案）》等规定，军事管制委员会的具体任务是：

（一）镇压反革命分子之活动，并肃清一切残余的敌人和扰乱社会秩序的散兵游勇，以及任何进行武装抵抗的分子，逮捕战犯及罪大恶极的反动分子，收缴一切隐藏在民间的反动分子的军火武器及其他违禁品，解散国民党、三青团及蒋介石集团系统下之其他一切反动党派、团体和特务组织。

（二）接收并管理一切公共机关、公共产业、公共物资及其他一切公共财产，并没收应该没收的官僚资本。

（三）保障一切中国人民及守法的外国侨民生命财产的安全，保护工农商学各界一切正当的权利，迅速恢复市政建设事业，恢复与建

立正常的社会秩序，消灭一切混乱现象。

（四）动员一切公私力量沟通与建立城乡经济的正常关系，特别是指导与组织公私各种力量，解决城市人民的粮食及燃料的供应。

（五）发动与组织革命群众团体，帮助建立系统的人民民主政权机关。

（六）为执行军事管制任务之必要，得发布戒严令，并依据中共中央及人民解放军之政纲，发布临时法令①。

军管会完成这些任务之后，经上级批准即将一切行政权力移交给市人民政府和警备司令部，并被撤销。

第四节　人民民主政权大行政区制度

一、大行政区的形成和大行政区人民政府的建立

随着解放战争的不断胜利，解放区成倍地扩大。据1949年6月统计，解放区面积已达296万余平方千米，占全国领土总面积的30%强；解放区人口27900万，占全国总人口的58%以上。还相继解放了北平、天津、南京、上海、武汉、西安等大城市。原来分散的根据地，逐步连成一片，形成了几个大的解放区。在这种新的革命形势下，为了加强集中统一领导，以加速解放区的建设步伐，更有力地支援人民解放战争的胜利发展，中共中央决定将原来分立的各解放区政权合并成若干大行政区的政权。大行政区是依据军事上的战略区而划分和命名的。除华东解放区外，其他解放区在地方政权建设的基础上，都先后成立了大行政区人民政府，统一领导各该地区的政务工作。

（一）华北人民政府

华北解放区是由于战争形势的发展，晋察冀和晋冀鲁豫两边区

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第498—499页，中国社会科学出版社，1981年。

完全连成一片,根据中共中央和毛泽东的指示将两边区合并而成的。1948 年 5 月 20 日,两边区宣告合并,中共晋察冀中央局和晋冀鲁豫中央局合并成立中共华北中央局。6 月 12 日,晋察冀边区行政委员会和晋冀鲁豫边区政府发布联合通知,提出在华北人民政府成立前,以两边区政府联合办公作为过渡形式。6 月 26 日,两个边区参议会的驻会参议员在石家庄举行联席会议,决定"迅速召开华北临时人民代表大会,产生统一的华北政府"[①]。同年 8 月 7 日,华北临时人民代表大会在石家庄市召开。代表大会由区域代表、职业或团体代表及聘请代表组成。16 日,大会通过了《华北人民政府组织大纲》,规定"华北人民政府综理全华北区政务,并根据华北临时人民代表大会及华北人民代表大会所通过之施政方针及决议案制定实施条例及规程"[②]。会议选出政府委员 27 人,组成以董必武为首的华北人民政府,统一了华北解放区的政权,陆续建立起华北区的省、县(市)、村各级政权。

华北地区的行政区划,据 1949 年 8 月的统计,全区共有河北、山西、察哈尔、绥远、平原五省及北平和天津两直辖市。

华北人民政府成立后一年多的工作,对支援战争、恢复和发展生产有很大贡献,特别是为新中国成立后中央人民政府各行政机关的建立奠定了良好的基础。1949 年 10 月 25 日,政务院呈请中央人民政府委员会宣布由政务院接管华北人民政府,其所辖五省二市划归中央直辖,27 日华北人民政府因完成其历史任务而奉命结束。

(二)陕甘宁人民政府

人民解放军转入外线作战后,陕甘宁边区迅速扩大,到 1949 年初,已与晋绥解放区连接。为了适应迅速发展的革命形势,集中力量支援前线,争取祖国大西北的早日解放,1949 年 2 月 8 日,陕甘宁边区参议会常驻议员、边区政府委员与晋绥解放区的代表举行联席会

---

① 《速开临时代表大会产生华北联合政府》,《东北日报》1948 年 7 月 20 日第 1 版。

② 韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷,第 454 页,中国社会科学出版社,1981 年。

议，接受晋绥行署及晋绥临时参议会的请求，决定两个解放区合并，将晋绥边区划归陕甘宁边区政府领导。为此，陕甘宁边区政府2月21日发布通令，并于4月9日通过了《陕甘宁边区政府暂行组织规程》，其主要内容是：陕甘宁和晋绥两边区合并后，边区最高行政机关仍称陕甘宁边区政府。原晋绥边区行政公署撤销，划分为晋南、晋西北两个公署，归陕甘宁边区政府统一领导；由于边区辖区的扩大，需要增补政府委员，由原来的16人增到31人；同时扩大政府组织机构，并规定其具体职权。

陕甘宁边区的行政区划，据1949年4月的统计，全区共辖有晋南、晋西北、陕北三个行署。1949年5月西安解放，6月陕甘宁边区政府由延安迁至西安。1950年1月，西北军政委员会建立后，恢复了原有省区建制。陕甘宁边区政府完成了历史任务而宣告结束。

（三）东北人民政府

抗战胜利后的一年多时间里，东北各省都先后建立了政权。1946年8月7日，在哈尔滨召开了东北各省代表联席会议，通过了《东北各省市（特别市）民主政府共同施政纲领》和《东北各省市（特别市）行政联合办事处组织大纲》，组成了东北各省市（特别市）行政联合办事处的行政委员会，简称东北行政委员会。1948年11月2日，辽沈战役取得了彻底的胜利，东北全境解放。此后在有3400万人口的整个东北地区建立了村、县、省各级民主政权。1949年8月21日，东北人民代表会议在沈阳开幕，选举41人为东北人民政府委员。27日，政府委员会举行第一次会议，推选高岗为政府主席，李富春、林枫、高崇民为副主席，东北人民政府宣告成立。从此，东北解放区政权建设进入了一个新阶段。

东北的行政区划，变动次数较多，1949年4月，全区划为辽东、辽西、吉林、黑龙江、松江、热河六省和沈阳、抚顺、鞍山、本溪四直辖市。

（四）中原临时人民政府

人民解放军进军中原后，到1948年底，中原敌人大部肃清，城乡大部解放，并在中原地区建立了豫皖苏、豫西、鄂豫、皖西、桐柏、江

汉、陕南七个行署。随着解放战争的胜利发展,中原地区即将全部解放,形势要求建立中原全区的政权,统一领导各项工作。1948 年 12 月,中共中原中央局向中原各界人民提出建议,召开中原临时人民代表会议,建立中原临时人民政府。1949 年 3 月 3 日,在开封召开了中原临时人民代表会议。3 月 5 日,大会选出政府委员 21 人。6 日,政府委员会召开临时会议,选举邓子恢为主席,吴芝圃、李一清为副主席。7 日召开政府委员会第一次会议,宣告中原临时人民政府正式成立。

中原临时人民政府成立后,将全区划为河南省及鄂豫、江汉、陕南三个行署区。1949 年 6 月下旬,中原临时人民政府由开封迁至武汉办公。1950 年 2 月,中原临时人民政府奉命撤销,为中南军政委员会所取代。

华东解放区,包括山东解放区,苏北、皖北等行署,以及淮海战役后人民解放军南下在长江下游新解放的广大地区和上海、南京等大城市。中华人民共和国成立前,华东解放区未建立大区人民政府,直到 1950 年 1 月才成立华东军政委员会。

二、大行政区人民政府的组织机构和职权

各大行政区人民代表大会(会议)都通过了大行政区人民政府组织法。如 1948 年 8 月 16 日通过的《华北人民政府组织大纲》、1949 年 3 月通过的《中原临时人民政府组织大纲》和 1949 年 4 月 9 日通过的《陕甘宁边区政府暂行组织规程》。

根据这些组织法规的规定,各大区人民政府为各该区最高行政机关,统一全区行政领导。政府委员由 21—39 人组成,设主席 1 人,副主席 2 人。华北解放区由于辖区广阔,人口众多,设副主席 3 人。正、副主席由政府委员会委员互选产生。

大行政区人民政府的职权是:根据本区人民代表大会通过的施政方针及决议案制定实施条例、法令及规程;制定全区生产建设、财政、金融贸易、文化教育、公安、司法的方针和计划;决定全区人力、物力、财力的负担政策及动员支前事项;决定行政区划及各级人民政府

之组织设施；决定全区各级人民代表大会选举事项；任免大区政府各部、院、厅长，委员会主任，银行经理及行署主任级以上人员；审核全区预算决算事项；组织全区人民武装及其他重大事项。执行上述职权，必须由政府委员会作出决议。

大行政区人民政府主席的职权是：召集政府委员会，并为主席；领导、督促和检查各级人民政府执行本区人民代表大会及人民政府委员会决议之情况；处理本府日常政务及紧急事项，但应由政府委员会决议之事项，须提请追认；对外代表本区政府等。

大行政区人民政府下一般设有民政部、教育部、财政部、工商部、农业部、公营企业部、交通部、卫生部、公安部、司法部、财政经济委员会、水利委员会、人民法院、人民监察院、银行、秘书厅等机构，在主席领导下，分掌各该主管事项。各部、会、院、行、厅对其主管的业务问题，有权监督、指导下级政府执行，并可发布命令、通令和指示。如大行政区人民法院即可就司法工作的有关问题向全区各级司法机关发布命令、通令和指示等。以上各工作部门得根据工作需要情况增减或合并之。

大行政区人民政府各部设部长 1 人；各委员会设主任 1 人；大行政区人民监察院和大行政区人民法院各设院长 1 人；大行政区银行设总经理 1 人；大行政区人民政府秘书厅设秘书长 1 人。以上人员以由大行政区人民政府委员兼任为原则（但不限定为大行政区人民政府委员），均由大行政区人民政府主席提请大行政区人民政府委员会通过任命之。此外，上列各部、会、院、行、厅得视工作需要情况增设副职。

为了执行大行政区人民政府委员会的决议，解决所属各部门相互之间有争执的工作问题，设立政务会议。由主席、副主席、秘书长、各部（厅）、行、院、处、会的领导组成。政务会议讨论的问题，系执行中的问题，而非决议的问题。因此，为了提高工作效率，加强责任制，法律规定赋予主席以最后决定权。

三、大行政区下辖的地方行政机构

大行政区下辖的地方行政机构，以东北解放区为例，随着东北行政委员会的成立和省（市）建制的形成，在大行政区下逐步建立起省（直辖市）、县、村各级政权机构。省（市）政府在东北行政委员会和省（市）人民代表机关的领导和监督下，负责实施东北各省市共同施政纲领，依照法律赋予的职权，规定行政措施，发布单行法规，决定省（市）政府应兴事宜。省政府于辖区境内划分若干行政区，设立专员公署，代表省政府领导所属各县工作。县政府由同级代表机关选举若干人组成县行政委员会，领导、组织和管理全县一切行政事务。县以下设区公所（后改称区政府），辅佐县政府领导村政。村政府作为东北解放区民主政权的基础组织，其主要任务是贯彻各项政策法令和上级政府的政令决定，使之化为群众的自觉行动。

除东北地区以外，其他大行政区政府根据本地区的实际情况，也分别调整了各级行政机构。

（一）省人民政府的机构设置

关于省人民政府的机构设置，以河南省为例，《河南省人民政府暂行组织规程》规定，该省人民政府设正、副主席各 1 人，在省人民政府主席领导下，设置下列工作部门：

民政厅，主管全区政权组织建设、干部管理、户籍、地政、卫生及其他社会行政事宜。具体掌管：(1)关于户籍人口之调查登记事项；(2)关于行政区划事项；(3)关于地方政权组织建设事项；(4)关于市政建设事项；(5)关于选举事项；(6)关于提请任免下级政府县长级以上干部及登记、考核、奖惩、教育各级行政人员事项；(7)关于干部保健及妇女干部幼儿保育、干部子弟公费入学事项；(8)关于土地之清丈、登记、确定主权、调解土地房产纠纷、处理土地产量、租赁关系等事项；(9)关于烈、军、工属、荣退军人抚恤、优待、救济及拥军优军事项；(10)关于群众运动、劳动保护、职工福利与劳资纠纷处理事项；(11)关于社会救济事项；(12)关于婚姻登记事项；(13)关于宗教信仰及礼俗事项；(14)关于少数民族事项；(15)关于人民团体登记

指导事项；(16)关于禁烟、禁赌及其他不良风俗之取缔与改良事项；(17)关于民众医药卫生工作机构设置之检查、指导、登记事项；(18)关于公立医院、疗养所、休养所之设置管理事项；(19)关于民间中西医生之登记、检定、指导、教育及医药卫生干部之培养事项；(20)关于防疫事项之计划与实施事项；(21)关于社会福利事业(如公私立托儿所、残废院)的领导与改进等事项；(22)关于荣誉军人之安置处理与荣校领导事项；(23)关于其他有关民政卫生事项；(24)关于民政事业费之预算审核开支报销事项；(25)关于外侨及民主人士之交际联络事项。

教育厅,主管全省人民文化教育事宜。具体掌管:(1)关于管理各级学校事项；(2)关于教育经费之审核分配及学田校产管理事宜；(3)关于管理社会教育事项；(4)关于文化教育、学术团体之登记、指导与奖进事项；(5)关于图书教材之编审事项；(6)关于出版物之审查与登记事项；(7)关于具有重大历史价值之名胜古迹、文化古物、纪念陵园、公园、图书馆、博物馆、公共体育场及公共娱乐场所之筹划及管理事项；(8)其他有关文化教育事项。

财政厅,主管全省财政、勤务、支前之计划、管理。具体掌管:(1)关于人民负担之掌握与研究事项；(2)关于勤务支前及军需代办事项；(3)关于公款公产管理事项；(4)关于各种税收之征收管理事项；(5)关于编制预算、决算,及至预算范围内收支之审计事项；(6)关于金库、粮库及实物库之收支管理事项；(7)关于粮票、柴草、料票、借据、证券、税务票照、印花等印刷与发行事项；(8)其他有关财政之事项。

工商厅,主管全省工商贸易之计划管理、奖进事宜。具体掌管:(1)关于民营工商矿业之计划、管理、登记、检查、指导及奖进事项；(2)关于出入贸易及内地贸易管理事项；(3)关于公营贸易、公营企业生产之管理事项；(4)关于合作事业之计划推进,与各种副业的指导扶持事项；(5)关于集市管理及市场交易所之指导事项；(6)关于稳定物价事项；(7)关于度量衡之制造、检定、监督事项；(8)关于工商团体之登记指导事项；(9)关于工商事业费预算、审核、开支、报销

事项;(10)其他有关经济、工商、贸易事项。

农业厅,主管全省农副业与水利事宜。具体掌管:(1)关于农林、畜牧事业及渔业之奖进事项;(2)关于人民开展大生产运动的指导事项;(3)关于组织农村劳动互助及农村合作事业之指导奖进事项;(4)关于整顿耕地、改良土壤、开垦荒地事项;(5)关于兴办农田水利、修建灌溉事项;(6)关于农具、肥料、种子之改良推广事项;(7)关于防除农业病虫害事项;(8)关于牲畜繁殖,保护造林、护林、植树之指导管理事项;(9)关于农业展览及农业技术发明创造之奖励事项;(10)关于农村副业与特种农作物之推广奖进事项;(11)关于农货之计划与检查事项;(12)关于农业之经济调查改进事项;(13)关于公营农场之管理、改进与私营农场之指导事项;(14)关于农业团体之登记指导事项;(15)关于防治水患、修堤、疏浚、抢险、防风等工作之指导管理事项;(16)关于农业事业费预算、审核、开支、报销事项;(17)关于农业干部之训练及农业教育试验推广之管理及指导事项;(18)关于其他有关农林水利事项。

交通厅,主管全省公路、邮电、航运之建设管理及公私运输指导奖进事宜。具体掌管:(1)关于铁路、公路、航路、邮电之筹建与管理事项;(2)关于公营运输业之筹设与管理事项;(3)关于指导与扶助私人运输业事项;(4)关于道路、航站、机场、码头、渡口、车船制造之检查改进事项;(5)关于交通团体之登记指导事项;(6)关于交通事业费之预算、审核、开支、报销事项;(7)关于其他有关交通事项。

公安厅,主管维持全省社会治安、保卫革命秩序事宜。具体掌管:(1)关于奸细、特务、盗匪及内战罪犯之防范、侦缉及检查起诉事项;(2)关于人民除奸之组织教育及机关保卫工作之指导事项;(3)关于违警事件之管理与处罚及社会治安制度之厘订等事项;(4)关于清查户口、安定社会秩序并与民政部门共同调查登记城市户口等事项;(5)关于对外侨的调查登记保护管理事项;(6)关于公安干部之训练管理事项;(7)关于社会调查事项;(8)关于公安事业费之预算、审核、开支、报销事项;(9)关于其他有关公安事项。

司法厅,主管全省司法行政事宜。具体掌管:(1)关于民事行政

事项；(2)关于刑事行政事项；(3)关于河南人民法院判决重大案件之复核事项；(4)关于司法法规之编拟事项；(5)关于人民法庭之组织与领导事项；(6)关于监所犯人之教育管理事项；(7)关于各级司法人员之铨叙教育事项；(8)关于法院监所之设置与变更事项；(9)关于司法事业费之预算、审核、开支、报销事项；(10)关于其他有关司法行政事项。

河南省人民法院，主管全省终审、审核及监督下级审核事宜。具体掌管：(1)不服各市、各专署区法院及其分院之判决，而上诉之民、刑事诉讼案件；(2)不服各市、各专署法院之裁定而控诉之案件；(3)死刑判决未经上诉之复核案件；(4)公安部门移送处理之案件；(5)主席交付处理或复审之案件；(6)特别重大案件之审理；(7)关于下级审判检查之监督事项；(8)关于和解及调解之指导事项；(9)处理违法失职工作人员之案件；(10)其他有关审判及检查之监督事项。

秘书长，承主席之命处理交办事项，代主席进行对本府各厅、院、行、局、处作定期的工作检查督促，并领导秘书处、行政处、政策研究室。具体掌管：(1)关于政府委员会议及政务会议之准备与记录事项；(2)关于公文之撰拟、保管、缮印及收发事项；(3)关于印信、电报等机要之掌管事项；(4)关于机关通讯联络事项；(5)关于图书资料、档案之保管事项；(6)关于工作报告及书报编纂事项；(7)关于不属于各厅、院、行主管之其他事项；(8)关于河南人民政府之会计事务、生产、卫生、警卫、勤杂人员之教育；(9)关于交际联络及招待事项；(10)关于机关行政之其他事项；(11)关于政策研究及调查统计事项。其中第一至七项由秘书处承办，第八至十项由行政处承办，最后一项由政策研究室承办。

以上各工作部门得根据工作需要情况增减或合并之。

省人民政府设秘书长1人，各厅设厅长1人，省人民法院设院长1人，综理各该厅、院主管之事项。各厅、院之下，视工作繁简情况设置局、室、处、科、股，分工办事。各厅、院如因工作需要，尚可呈请省人民政府委员会会议或政务会议通过，设置各种专门委员会或直属的专管机关，以主管一定之事项。

各厅、院如遇有争执的工作问题，得提请省人民政府主席交付政务会议决定。

各厅、院对下级政府（或法院）有监督和指导之责，并得发布命令和指示，但该命令和指示必须事先经省人民政府主席之审核①。

（二）县政府的机构设置

县政府设县政府委员会，由本县人民代表会议选举产生，县政府委员会由主席、副主席及委员 7—11 人组成，任期两年。

县政府委员会的职权主要有：议决具体执行代表会议决议的事项；议决执行上级政府交办的通常事项；制定提交县人民代表会议的各项建设计划、财政计划及预算决算；检查县政府与所属政府的工作，依法决定其所属人员之任免及奖惩事宜；制定对县人民代表会议的工作报告；其他县政府委员会认为应讨论的事项。

县政府主席领导、计划、督促并检查各项工作的执行，并处理日常事务②。

县政府在正、副县长之下设置民政科、财政科、教育科、农业科、工商科、人民法院、公安局、秘书室等部门。县政府编制人数按县治等次分别确定，其中 30 万人口以上的县为特等县，编制为 80—90 人；人口 20 万以上，行政村 300 个以上为甲等县，编制为 70—80 人；平原地区须有人口 15 万以上、行政村 200 个以上，山地或塞外地区人口 10 万以上、行政村 200 个以上为乙等县，编制为 65—70 人；平原地区人口 15 万以下（15 万在内），山地或塞外 10 万人以下（10 万在内）为丙等县，编制为 55—60 人③。

县政府直接领导到村，但为督促检查并具体讨论帮助村工作，得将全县划为若干区，区设区公所（后改为区政府），为县政府派出的

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷，第 477—486 页，中国社会科学出版社，1981 年。

② 参见中央档案馆编：《共和国雏型——华北人民政府》，第 197—198 页，西苑出版社，2000 年。

③ 参见中央档案馆编：《共和国雏型——华北人民政府》，第 220—221 页，西苑出版社，2000 年。

协助机关,区公所设主任1人,工作人员若干人。

（三）村政府

村政府设村政府委员会,由本村人民代表会议选举产生,村政府委员会由主席、副主席及委员5—9人组成,任期一年。

村政府委员会的职权主要有:讨论执行村人民代表会议议决事项;讨论执行上级政府交办的通常事项;检讨工作及对村人民代表会议作工作报告;其他事项。

村主席领导、计划、督促与检查全村工作执行,并处理日常事务,各委员在执行职责时受主席领导。

村以下的自然村或依法成为村的选举区域,其代表在两人以上的,互推代表主任一人。

村政府为检查及布置工作,应经常召集各代表主任参加村政府委员会会议,各代表主任也应经常召集其本选举区域的代表开会。

村政府应设各种经常的或临时的工作委员会,吸收居民中的积极分子参加①。

第五节　民族区域自治制度

一、民族区域自治制度的形成

所谓民族区域自治,就是指一切聚居的少数民族,有权建立少数民族自治地方和自治机关,根据本民族广大人民的意愿管理本民族内部地方性的事务,参加国家管理,实现少数民族当家做主的权利。这是中国共产党解决中国国内民族问题的基本政策。

早在中国共产党建立之初,就十分重视民族问题,提出要用联邦制和民族自决的原则来解决中国的民族问题。在1922年7月中共召开的第二次全国代表大会的宣言中,党解决国内民族问题的主张

① 参见中央档案馆编:《共和国雏型——华北人民政府》,第195—196页,西苑出版社,2000年。

是:对内"统一中国本部(东三省在内)为真正民主共和国","蒙古西藏回疆三部实行自治,成立民族自治邦","用自由联邦制,统一中国本部、蒙古、西藏、回疆,建立中华联邦共和国"①。这是幼年的中国共产党依据列宁的《民族和殖民地问题提纲》及苏俄实行联邦制的经验制定的第一个有关民族问题的政纲。

第一次大革命失败后,1928 年 7 月在莫斯科举行的中国共产党第六次全国代表大会通过的《政治决议案》中明确提出,在联合起来共同反帝反封建的总任务下,"统一中国,承认民族自决权"②。"六大"关于承认民族自决权的原则,在中共创建苏区的政权建设中得到贯彻。在 1931 年 11 月苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》和《关于中国境内少数民族问题决议案》里,对民族自决权作了更加系统的阐述。决议案中指出:"中华苏维埃共和国绝对无条件地承认这些少数民族自决权,这就是说:蒙古、西藏、新疆、云南、贵州等一定区域内,居住的人民有某种非汉族而人口占大多数的民族,都由当地这种民族中的劳苦群众自己去决定。他们是否愿意和中华苏维埃共和国分离而另外单独成立自己的国家,还是愿意加入苏维埃联邦或者在中华苏维埃共和国之内成立自治区域。"③

这一时期党之所以把采取联邦制、自决权作为解决中国民族问题的指导思想,主要是由于中国共产党还处于幼年时期,理论上、政治上不够成熟,对中国国情缺乏正确的、深刻的认识,还不善于把马克思主义基本原理和中国革命的具体实际相结合。此后,随着中国共产党对我国民族问题的了解,党认识到它们不适合我国情况,因而逐步摒弃了民族自决和联邦制的主张。

---

① 《中国共产党第二次全国大会宣言》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 1 册,第 116—117 页,中共中央党校出版社,1989 年。

② 中国人民大学中国革命史教研室编辑:《中国革命史参考资料》第 3 集,第 42 页,中国人民大学出版社,1956 年。

③ 中共中央统战部编:《民族问题文献汇编(一九二一·七——九四九·九)》,第 166、169、170 页,中共中央党校出版社,1991 年。

1938 年 10 月,毛泽东在中共中央六届六中全会上所作的政治报告《论新阶段》中,第一次明确提出,允许蒙、回、藏、苗、瑶等各少数民族"与汉族有平等权利,在共同对日原则下,有自己管理自己事务之权,同时与汉族联合建立统一的国家"①。通过这次会议,民族自治的原则成为党处理民族问题的基本政策。1941 年 5 月,民族区域自治首次以法律形式正式载入了《陕甘宁边区施政纲领》,施政纲领明确规定:"依据民族平等原则,实行蒙回民族与汉族在政治经济文化上的平等权利,建立蒙回民族的自治区,尊重蒙回民族的宗教信仰与风俗习惯。"②按照施政纲领,边区政府先后在新正(1949 年撤销,划归正宁县和栒邑县)、定边、曲子(1950 年撤销,并入庆阳县和环县)、盐池、镇宁、镇原、环县等县以及鄂托克前旗,建立回民、蒙民自治的区、乡政权。自治地方通过选举,组成以本民族代表为主的政府;在边区政府的统一领导下,建立少数民族抗日武装;边区、县、乡参议会中均有少数民族的代表等。经济方面,边区政府发放救济款扶助自治区的生产,减免一切负担。文化教育方面,均设立本民族的文化机关,建立回民小学,实行免费教育等。边区政府还多次就宗教信仰自由、尊重民族风俗习惯、使用民族语言文字等颁布有关法令。由此,开始了以民族区域自治政策来解决国内民族问题的具体实践。

1945 年在党的第七次全国代表大会上,中共中央在总结历史经验的基础上,明确宣布:各少数民族有民族自治的权利。

民族区域自治制度是中国共产党解决中国国内民族问题的一项基本政策,也是我国的一项重要的政治制度。解放战争时期,内蒙古自治政府的正式成立标志着我国民族区域自治制度的正式形成。

二、内蒙古自治政府的建立

作为一个多民族国家,解决好民族问题是中国历代政权面临的

① 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 11 册,第 619 页,中共中央党校出版社,1991 年。

② 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 13 册,第 93 页,中共中央党校出版社,1991 年。

重要课题。如前所述,中国共产党自成立后就十分重视民族问题,一直孜孜不倦地探求解决民族问题的出路,经过多种途径的探索,最后确立了符合实际的民族区域自治政策。

然而,当抗日战争的胜利号角余音未消时。内蒙古苏尼特右旗就出现了所谓"内蒙古共和国临时政府",在王爷庙(今乌兰浩特)出现了"东蒙古人民自治政府"。针对内蒙古地区存在的民族分裂和所谓"独立自治"活动等复杂斗争形势,1945 年 9 月,中共中央书记处发出《对内蒙工作的意见》,更为缜密地提出:"对内蒙的基本方针,在目前是实行区域自治,首先从各旗开始,争取时间,放手发动与组织蒙人的地方自治运动。"①

在这一方针的指引下,1945 年 11 月 26 日,乌兰夫在张家口主持召开了内蒙古各盟旗代表大会,成立了内蒙古自治运动联合会。1946 年 4 月 3 日,正式举行内蒙古自治运动联合会统一会议,通过了《内蒙古自治运动统一会议的决议》,确定了"内蒙古民族运动的方针是平等自治,不是独立自治,并且只有在中共领导帮助下才能得到解放"。规定内蒙古自治运动联合会为内蒙古自治运动统一领导机关,决定召开东蒙代表大会,解散"东蒙古人民自治政府",将东蒙古自治运动统一到党领导的民族区域自治的道路上来,为内蒙古自治政府的建立奠定了基础。1946 年 11 月 26 日,《中共中央关于考虑成立内蒙古自治政府的指示》根据内蒙古各族人民的统一自治的强烈愿望指出:"现在即可联合东蒙、西蒙成立一地方性的高度自治政府,发布施政纲领,但对蒙汉杂居地区仍容纳汉人合作,并避免采取独立国形式。"②1947 年 3 月 23 日,《中共中央关于内蒙古自治问题的指示》表示,原则上同意在内蒙古人民代表会议上产生内蒙古统一的自治政府,并指出:"在大会宣言中应确定内蒙自治政府非独立政府,它承认内蒙民族自治区仍属中国版图,并愿为中国真正民主

---

① 中共中央统战部编:《民族问题文献汇编(一九二一·七—一九四九·九)》,第 964 页,中共中央党校出版社,1991 年。

② 中共中央统战部编:《民族问题文献汇编(一九二一·七—一九四九·九)》,第 1083 页,中共中央党校出版社,1991 年。

联合政府之一部分。”①

1947 年 4 月 23 日，内蒙古人民代表会议在王爷庙（今乌兰浩特）召开。出席会议的有内蒙古地区各盟旗、各民族、各阶层的代表共 390 余名，其中内蒙古自治运动联合会总会执委会代表 32 名，联合会总分会直属机关代表 39 名，昭乌达盟代表 26 名，哲里木盟代表 28 名，卓索图盟代表 24 名，察哈尔盟和锡林郭勒盟分会及军政代表 26 名，巴彦塔拉盟和乌兰察布盟代表 20 名，纳文慕仁盟代表 55 名，兴安盟代表 78 名，省外四旗代表 32 名，呼伦贝尔盟代表 6 名，锡林郭勒盟代表 25 名，省外代表 3 名；列席会议的代表 199 名②。会议讨论通过了《内蒙古自治政府施政纲领》和《内蒙古自治政府暂行组织大纲》，选举产生了内蒙古临时参议会和内蒙古自治政府。5 月 1 日，内蒙古自治政府宣告正式成立，乌兰夫当选为内蒙古自治政府主席。

《内蒙古自治政府施政纲领》规定：内蒙古自治政府是内蒙古蒙古民族各阶层联合内蒙古区域内各民族实行高度自治的区域性的民主政府，是共产党领导的，以工人、农民、牧民、革命知识分子以及其他劳动人民为主体，团结一切拥护自治区民主政府，反对美蒋反动派，赞成民主改革的各民族、各阶层（包括工商业家、地主、牧主、喇嘛和以前的王公在内）的极其广泛的民族民主统一战线的政权。内蒙古自治区是未来新中国的最高地方自治单位之一，是统一的多民族的伟大祖国不可分割的一部分。

《内蒙古自治政府暂行组织大纲》规定：“内蒙古自治区域内，以内蒙古参议会为权力机关，参议会由内蒙古蒙古民族人民及其他民族人民选举之，参议会闭会期间，以内蒙古自治政府为最高行政机关。”③

---

① 中共中央统战部编：《民族问题文献汇编（一九二一·七——一九四九·九）》，第 1095 页，中共中央党校出版社，1991 年。

② 参见内蒙古自治区档案馆：《中国第一个民族自治区诞生档案史料选编》，第 25 页，远方出版社，1997 年。

③ 韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 2 卷，第 470 页，中国社会科学出版社，1981 年。

内蒙古自治政府实行民主集中制的组织原则。自治区临时参议会由内蒙古人民代表会议选举产生，行使最高权力。参议会主要为蒙古族和适当名额的汉、回各族参议员组成，任期三年。临时参议会选出议长、副议长和驻会参议员共9—11人。驻会参议员对临时参议会负完全责任。

内蒙古自治政府由临时参议会选出主席、副主席及委员共19—21人组成，任期三年，自治政府对临时参议会负完全责任。自治政府下设办公厅、民政部、军事部、财政经济部、文化教育部、公安部、民族委员会、参事厅和最高法院分院等机构。各厅、部长及委员长由政府主席从委员中任命。《内蒙古自治政府暂行组织大纲》还规定，在不抵触中央民主联合政府（尚未建立）法令范围内，自治区政府有权制定公布单行法。

内蒙古自治区地方行政区划为三级。自治区以下辖有：(1)盟；(2)旗、县、市；(3)努图克（即区）、苏木（即游牧区）、街、村。各级地方行政区域的权力机关为各级人民代表大会。各级地方政府均由同级人民代表大会选举产生，并报上级政府加委。其中，盟和旗由内蒙古自治政府加委，努图克、苏木、街、村由各旗、县政府加委。

内蒙古自治区是我国建立最早、规模最大的民族区域自治地方。它的成立是内蒙古人民自治运动的伟大成果，是中国共产党民族政策的伟大胜利，这对于国家的统一，民族的团结，本地区的繁荣与发展，支援解放战争的胜利，作出了重要的贡献，而且对鼓舞其他少数民族反对国民党政府的黑暗统治，争取民族彻底解放的必胜信心，为他们实行区域自治树立了榜样。

第六节　人民代表会议制度的建立

解放战争时期，解放区人民政权权力机关经历了由参议会向人民代表会议制度过渡的过程。由于城市和农村的情况与条件不同，因而过渡的形式也不一样。解放区人民代表会议制度，最初在农村是以区、村（乡）两级人民代表会议的形式表现出来，在城市则是以

各界人民代表会议为其雏形。

一、人民代表会议制度产生的历史过程

在抗日战争时期,中国共产党为了团结各阶级、各阶层及一切愿意抗日的人们一致反对日本帝国主义的侵略,在各抗日根据地建立了参议会制度。抗日战争胜利后,中国共产党领导的解放区进一步巩固和扩大,人民当家做主的政权纷纷建立。在1946年以前,解放区政权的性质和组织形式,基本上保持了原来的面貌。1946年6月以后,国民党反动派撕毁停战协定和政协决议,悍然发动了全面内战,国共两党彻底决裂。从此解放区的政权建设进入了一个新的阶段,即由抗日战争时期的参议会制度改变为人民代表会议制度。这个时期,参加人民民主政权的基本成分是工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级、开明绅士,而以工人、农民和其他劳动人民为主。从政权性质看,解放区政权是中国共产党领导的,以工农联盟为基础的人民大众反对帝国主义、封建主义和官僚资产阶级的人民民主统一战线的政权。从政权的组织形式看,与抗日民主政权相比较有一些新的发展和变化。主要是:新、老解放区逐步建立了各级人民代表大会制度,新解放区的城市实行带有过渡性质的军事管制制度,大行政区民主政权的建立,以及少数民族地区开始实行民族区域自治制度等。各解放区根据不同地区、不同时期的不同情况,采取了适合自己特点的多种多样的政权组织形式①。最早提出建立人民代表会议制度的是陕甘宁边区。

1944年底,谢觉哉(当时任陕甘宁边区参议会副议长)曾提出将边区参议会改为人民代表会议。12月1日,毛泽东致信谢觉哉说,关于参议会改为人民代表会议,我想对内对外都是会有好影响的,请你和其他同志商量一下。次日,毛泽东又给谢觉哉写信说:"参议会

---

① 参见刘政:《解放战争时期的人民代表会议制度》,《吉林人大》2007年第1期。

改名,关涉各解放区,中央尚未讨论,请暂不提。"[1]此后,国内的阶级关系和政治形势发生了新的变化,为了适应新形势的需要,陕甘宁边区参议会和边区政府决定,先将乡参议会制度改为乡人民代表会议制度,由乡人民直接选举对他们直接负责的代表,组成代表会,作为乡的最高政权机关。为此,边区政府选举委员会于1945年10月5日将此决定直接通知了边区各专员和县长。边区政府和边区参议会常驻会又专门发了联合通知,要求将这一体制上的改革于同年10月14日作为建设边区,扩大民主,确立新的政治生活秩序的重要步骤加以推行和实施。1946年4月,陕甘宁边区召开了第三届参议会第一次会议,会议经过充分的酝酿、讨论,并根据形势发展的需要,通过了《陕甘宁边区宪法原则》,明确规定在陕甘宁边区实行人民代表会议制度,边区、县、乡三级政权,均以人民代表会议为人民管理政权的机关。人民代表会议代表,由人民采取普遍、直接、平等和无记名投票方式选举产生,各级政府成员由各级人民代表会议选出。政府对人民代表会议负责并定期报告工作。《陕甘宁边区宪法原则》的通过,标志着陕甘宁边区的政权组织形式已由参议会制度向人民代表会议制度全面转变,标志着人民代表会议制度作为解放战争时期中国共产党领导的人民大众反帝反封建政权的组织形式,已在陕甘宁边区取得了合法的地位。

此后,人民代表会议制度在各解放区纷纷建立起来。如1945年10月察哈尔、热河两省全境解放后,晋察冀边区行政委员会、边区参议会驻会参议员办事处召开了联席会议,会议明确指出要在两省召开人民代表会议以讨论省政建设方针及成立省政府,并对人民代表会议代表的名额、资格、选举方法及开会日期作了详细规定,从而在察哈尔、热河两省确立了人民代表会议制度的法律地位。1945年12月苏皖边区政府颁布的《苏皖边区各行政区专员专署暂行组织条例》和《苏皖边区各县县政府组织暂行组织条例》明确规定:"各行政区最高权力机关为各该区之人民代表会议","各县最高权力机关,

① 刘政:《解放战争时期的人民代表会议制度》,《吉林人大》2007年第1期。

为各该县之人民代表会议”①。1946年8月，东北各省召开了各省代表联席会议，确定建立东北各省市（特别市）最高行政机构——东北各省市（特别市）行政联合办事处。联合办事处设东北行政委员会，行政委员会由东北各省代表联席会议选举产生。这表明东北开始通过代表会议形式在境内建立政权机构。1947年4月，内蒙古自治区召开了人民代表会议，由人民代表会议选出临时参议员，组成临时参议会，然后由临时参议会选举产生内蒙古自治区人民政府。虽然内蒙古自治区还保留着参议会的形式，并把参议会作为选举政府的权力机关，但参议会由人民代表会议产生，可见人民代表会议已处在重要地位，人民代表会议制度已在政权建设中发挥作用。与此同时，晋绥解放区也普遍用人民代表会议制度代替了参议会制度，通过人民代表会议组织政权，建立新的民主政治秩序，从而有力地推进了该区的政权组织建设工作，适应了新形势的发展需要。

此后，随着解放战争的胜利进行，国民党占领的地区和城市被我人民解放军解放以后，经过短期的军事管制，在局势稳定之后也都相继组织召开了人民代表会议，由人民代表会议选举产生政权机构。新中国成立初期，由于国内的形势还不具备召开普选的各级人民代表大会的客观条件，人民代表会议制度便被作为地方各级政权的组织形式确定下来，成为人民代表大会制度的过渡形式。

二、区、村（乡）两级人民代表会议

在农村，由于减租减息政策转变为坚决实行土地改革，消灭封建剥削制度的政策，广大农民群众在开展反对封建土地制度的斗争中，在党的领导下建立的农民协会和贫农团就成为农村临时性的基层政权，从而排斥了地主富农和其他反动分子参加，保证了基层政权切切实实地掌握在基本群众的手里。

1947年冬，晋绥边区的崞县（今山西省原平市）、华北解放区的

---

① 韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第486、493页，中国社会科学出版社，1981年。

平山县等地区，在实行土地改革过程中，在贫农团和农会的基础上，建立起区、村（乡）两级人民代表会议，作为区、村（乡）两级的权力机关，并以代表会议选举产生的政府委员会作为行政机关，实行议政合一的政治制度。晋绥、华北的经验，引起党中央的高度重视。1948年4月1日，毛泽东在晋绥干部会议上的讲话中，充分肯定了各解放区实行的人民代表会议制度，他说："在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区村（乡）两级人民代表会议，是一项极可宝贵的经验。只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表会议，才是真正的人民代表会议。""这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。到了那时，贫农团和农会就成为它们的助手。"接着，他进一步指出："在区村两级人民代表会议普遍地建立起来的时候，就可以建立县一级的人民代表会议。有了县和县以下的各级人民代表会议，县以上的各级人民代表会议就容易建立起来了。"[①]区、村（乡）人民代表会议建立后，以此为基础建立了县人民代表会议。现以1948年12月华北解放区制定的《华北区村县人民代表会议代表选举条例（草案）》、《华北区村县人民政权组织条例（草案）》为例，介绍解放区县村人民代表会议的具体组织情况。

（1）条例明确规定：村、县人民代表会议，是国家政权的村、县机关，对上级政府及村、县人民负责。村、县人民代表会议的代表，由选民用普遍、平等、直接、无记名秘密投票法选举产生。县人民代表任期2年，村人民代表任期1年。

（2）关于选举资格，条例规定：凡在本村、县居住的人民，年满18岁者，不分性别、民族、职业、宗教信仰、财产及教育程度的差别，均有同样的选举权和被选举权。但有下列情形之一者无选举权与被选举权：有反革命行为经政府缉办有案者；经军法或法院判决，褫夺公权尚未复权者；有神经病者。

（3）关于选举区域与选举名额，条例规定：县人民代表会议代

① 《毛泽东选集》第4卷，第1308、1309页，人民出版社，1991年。

表，由县选举委员会按居民区域划分若干选区选举。各县人民代表会议代表名额，居民不满10万人的，代表名额为80名；居民10万人以上不满15万人的，代表名额为81—120名；居民15万以上不满20万人的，代表名额为121—150名；居民20万以上不满25万人的，代表名额为151—200名；居民25万以上不满30万人的，代表名额为201—250名；居民在30万人以上的，代表名额为251—300名。

村人民代表会议代表，由村选举委员会按居民区域划分若干选区选举。各村人民代表会议代表名额，居民不满500人的，代表名额为15—20名；居民500人以上不满1000人的，代表名额为21—25名；居民1000人以上不满1500人的，代表名额为26—30名；居民1500人以上不满2000人的，代表名额为31—35名；居民2000人以上不满3000人的，代表名额为36—45名；居民在3000人以上的，代表名额为46—60名。

县治之城关设城关区，城关区及镇人民代表会议代表，由城关区及镇选举委员会按居民区域并照顾工商行业，划分若干选区选举。城关区及镇人民代表会议代表名额，居民不满3000人的，代表名额为30名；居民3000人以上不满5000人的，代表名额为31—40名；居民5000人以上不满1万人的，代表名额为41—50名；居民1万人以上不满2万人的，代表名额为51—80名；居民2万人以上的，代表名额为81—120名。

县工厂工人、部队、机关人员，其人数满选举该级代表会议代表1人以上比额者，得进行特种选举。此项特种选举其人口比例，得照居民选举减低二分之一。凡参加特种选举的选民，不再参加居民选举。凡不足前项人数的机关、部队、工厂均参加驻地的居民选举。

村、县选举区域，按照各该村、县选举人民代表的居民比额，选出代表若干人后，仍有居民余额时，凡达到选出村、县人民代表1人的居民比额二分之一以上的，得加选村、县人民代表1人，不足者不加选。

在村、县居住的少数民族，得按各该村、县所定居民比额，单独进行民族选举，不受选区之限制。

(4)关于村、县人民代表会议,条例规定:村人民代表会议的职权是:议决具体执行上级政府交办的重要事项;议决本村生产计划、文化教育、卫生计划及其他应兴应革事项;议决村公产的经营处理事项;议决本村建设经费及行政经费的收支事项;议决本村人民公约;选举村政府主席、副主席及委员;监察、弹劾并罢免村政府主席、副主席、委员及其他村行政人员;其他为村人民代表会议所认为应讨论的事项。村人民代表会议互选议长1人、副议长1—2人主持全会工作,必要时得加选驻会代表若干人组成常务委员会,在工作许可时议长、副议长得兼任村政府主席、副主席。村代表会议每月开会1次,经村政府主席或议长认为有必要时,得召开临时会议,会议、临时会议均由议长、副议长召集之。

县人民代表会议的职权是:议决执行上级交办的重要事项;议决全县农业生产、工业生产、合作事业、水利交通、文化教育、卫生等各项建设计划;议决全县财政计划及预算决算;议决县之单行法规;选举县政府主席、副主席及县政府委员;议决对县政府主席、副主席、委员之弹劾与罢免案及对县人民法院院长之弹劾案;议决其他有关全县应兴应革之重要事项;接受人民的请愿。县人民代表会议互选议长1人、副议长1人及常务委员5—7人组织常务委员会主持全会工作,并于代表会议闭会时执行以下任务:监督县政府对代表会议决议案的执行;向县政府提出询问与建议;派代表列席县政府委员会会议;对县政府及其所属人员行使监察权,犯罪者交司法机关处理,失职者提交县政府处理或向县人民代表会议提出弹劾。县人民代表会议每年开常会2次,由议长、副议长召集之,有必要时经常务委员会决议或全县人民代表五分之一以上之提议,得由议长、副议长召集临时会议,县政府主席亦得提请常务委员会召集临时会议①。

华北解放区建立村、县人民代表会议的经验,中共中央"九月会议"给予了高度肯定,指出:"关于建立解放区各级人民代表会议,扩

---

① 参见中央档案馆编:《共和国雏型——华北人民政府》,第195—202页,西苑出版社,2000年。

大各级人民民主政府的正常的民主生活问题，最近华北临时人民代表会议业已通过许多的法令、条例，望各解放区仿照执行”[①]。

党中央的指示和毛泽东的讲话极大地推动了各解放区的政权建设工作。1948年9月到1949年3月，在老解放区和半老区开展了群众性的建政活动，普遍建立了区村（乡）两级人民代表会议，并以此为基础建立县人民代表会议，产生县政府委员会，再以县人民代表会议为基础，建立省人民代表会议，进而建立全国人民代表会议，产生它的政府委员会，从而形成从上到下，从下到上，从地方到中央，从中央到地方的真正代表人民意志的行政体系和政治制度。

三、城市各界代表会议

解放战争后期，城市虽然逐步解放，但在政治、经济、文化等方面仍然存在着尖锐的斗争，加之城市刚解放不久，市民对党的各项政策尚不甚了解，在这种情况下，要把城市人民完全组织起来，需要一个过程，马上召开民主选举的人民代表会议是不现实的。但人民的政权又必须与人民群众保持密切的联系，才能体现出政权的人民民主本质，才能使城市的各项工作更好地开展起来。

为了找到人民政权与广大群众联系的最适当的组织形式，新解放的城市进行了多种形式的探索。比如，有的城市试图先将群众组织起来，使其成为人民政权的支柱和党的耳目。但是，由于准备工作不充分，就仓促召开了工厂的职工大会和市民的贫民大会，成立了工厂的工会和街道的贫民组织，结果给敌人以可乘之机，造成组织严重不纯，未能达到预期的目的。有的城市在解放之初，即由军管会和市政府邀请各界或各业的代表举行座谈会，在会上报告党和市政府的政策及有关施政措施，并征询各界代表对各项工作的意见，以此作为联系各界群众的一种组织形式。各界各业座谈会是临时性的不固定的协商组织形式，许多城市在解放初期曾采用过，起过一定的作用。

① 《中共中央关于召开党的各级代表大会和代表会议的决议》，中央档案馆编：《中共中央文件选集》第17册，第351页，中共中央党校出版社，1992年。

但是，由于它没有固定的组织和制度，解决不了与群众的经常联系，所以它不能成为政权组织。有的城市解放不久，就仿照老区城市的做法由军管会和政府聘请参议员成立临时参议会。由于参议会这种形式在国民党统治时期给群众留下了不好的印象，被聘请的参议员往往又是社会的上层分子占多数，而缺乏广泛的代表性，并且临时参议会仅为咨议机关，所以新解放区的人民群众对参议会不感兴趣，因而，这一组织形式，也不可能成为人民政权与群众建立密切联系的组织形式。

中共中央总结了新解放城市工作的经验，于 1948 年 11 月 30 日发布了《关于新解放城市中组织各界代表会的指示》，明确指出：在城市解放之后实行军事管制的初期，应以各界代表会为党和政权的领导机关联系群众的最好组织形式。在人民团体组织起来以前，由军管会及临时市政府出面邀请若干各界的代表人物，组成各界代表会，它是军管会及临时市政府传达政策、联系群众的协议机关，对政府无约束权，是向人民代表大会过渡的半政权性的组织形式。

各界代表会人数不拘，以劳动人民及革命知识分子占多数，代表必须来自群众，与群众有密切联系。对代表中干部的数量要有适当控制。各工厂、学校、机关、部队以及革命团体都可推选代表，经军管会和市人民政府审查后，加以聘请，这样既增强其代表性，又保持其纯洁性。

各界代表会选出主席、副主席，并设秘书处负责日常事务。会议一般一至两个月召开一次，有准备地集中解决一两个重大问题。

根据党中央的指示，北平市首先于 1949 年 8 月召开了第一届各界代表会议，会上听取了军管会和市政府的工作报告，经充分讨论后，通过了大会宣言和《北平市第一届各界代表会组织条例》，并建立了各界代表会议的常设机构——市协商委员会。根据条例规定，北平市各界代表会由 322 名代表组成。军管会主任、秘书长、市长、副市长、市府秘书长、各局局长和法院院长为当然代表，共 15 人。其他党派代表由共产党和各民主党派的市级机关自行派出；团体代表则由工、农、青、妇、学等革命群众组织自行选派；军队及各机关自选

代表;少数民族及工商业、新闻、文艺界、爱国民主人士等各界代表,则由军管会和市政府聘请。

各界代表会作为军管会和市政府传达政策、联系群众的协议机关,其任务是:听取军管会和市政府的施政方针、政策、计划及工作情况的报告,经过代表充分讨论后,提出批评与意见;向军管会和市政府反映各界人民的意见和要求,并提出市政建设的建议;向其所代表的群众,传达并解释军管会和市政府的施政方针、政策、法令及实施办法,并动员各界人民协助政府推行各项工作。

8 月 13 日,毛泽东亲自参加了北平市第一届各界代表会,他在关于政权建设问题的讲话中指出:希望全国各城市都能迅速召集同样的会议,加强政府和人民的联系,协助政府进行各项建设工作,克服困难,并从而为召集普选的人民代表大会准备条件。并明确提出,一俟条件成熟,现在方式的各界人民代表会议即可执行人民代表大会的职权,成为全市的最高权力机关,选举市政府①。毛泽东提出的在城市中由各界人民代表会议向人民代表大会过渡的方法,具有重大的指导意义。

继北平市第一届各界代表会之后,上海、南京、天津、武汉、西安、杭州、福州等大中城市也先后召开了各界人民代表会议。不久,北京市在社会治安根本好转,生产发展,市政建设走上正轨的情况下,于 11 月 20 日由军管会和市政府及时召开了北京市第二届各界人民代表会议,开始代行人民代表大会的职权,选举了北京市人民政府及北京市协商委员会,北京市政权的民主建设又向前推进了一步。

综上所述,可以看出,解放战争时期建立的人民代表会议制度,一般是采取经过贫农团、农会和各界人民代表会议两种办法和形式建立起来的。但是,无论采取哪种形式和办法,"在各级人民代表会议中,必须使一切民主阶层,包括工人、农民、独立劳动者、自由职业者、知识分子、民族工商业者以及开明绅士,尽可能地都有他们的代

---

① 参见《迅速召开各界人民代表会议》(新华社社论),《人民日报》1949 年 9 月 17 日第 3 版。

表参加进去”。当然，“要分别有市镇的农村和没有市镇的农村，分别市镇的大小，分别城市和农村”①，不能勉强凑数。所以，这样的人民代表会议制度是真正基于人民群众的意志建立起来的，是真正代表他们的利益的，因而得到了广大人民群众的拥护，极大地调动了他们的积极性，从而对贯彻执行党的方针政策，支援人民解放战争，镇压一切反动派，维护革命社会秩序，起了巨大的作用。

第七节　人民民主政权的司法制度

一、解放区的司法机关

随着人民解放战争的胜利发展，解放区的不断扩大，为了彻底粉碎蒋介石国民党的反动统治，中国共产党在新解放区废除国民党反动统治的同时，建立新的人民司法制度。

新解放区先后建立了人民法庭、军事法庭等各种形式的司法机关，逐步形成了各级人民法院。

（一）土地改革中的人民法庭

《中国土地法大纲》总结了以往土地改革的经验，明确规定组织人民法庭，审判和处理一切违抗或破坏土地法大纲，危害土改运动和侵犯人民民主权利的案件。据此，各解放区先后设立了人民法庭。

人民法庭是县以下基层农会（或农联会）直接组织的、以贫雇农为骨干的并有政府代表参加的群众性临时司法机关，土地改革完成后即行撤销。各地人民法庭的设置基本有两种形式：人民法庭设于县和区，或设于区和村。

在晋察冀边区，各县设人民法庭，采取分区办事、巡回审判和到村就审的方式。在各区，由县政府委派的审判员 1 人，区农民代表会选派的审判员 2—4 人组成该区的县人民法庭审判委员会，主持审

① 《毛泽东选集》第 4 卷，第 1309 页，人民出版社，1991 年。

判,区以下不设人民法庭的审判机构[1]。在苏皖边区,人民法庭的组织办法由各行政区人民政府(行署)自行决定。根据《苏皖边区第六行政区人民法庭组织条例》的规定,各级人民法庭由同级人民大会或代表会选举,经上一级政府委任与批准成立。该行政区各县设人民法庭审判委员会,有委员7人,由县人民大会或县人民代表会议选举6人,专署委派1人组成审判委员会,互推主席1人、审判员2人、检察员2人、书记员2人,分任各项职务。各区分别设立人民法庭审判委员会分会,由区人民大会或区人民代表会选举4人,县政府委派1人组成审判委员会分会,互推主席1人、审判员1人、检察员2人、书记员1人,分任各项职务。乡虽然设有由乡人民大会或乡人民代表会选举5—7人组成的审讯检查组,但不是一级审判机关,只有必要时,经上级批准,才能组织乡临时人民法庭。县及县分会人民法庭的组成人员,贫雇农要占三分之一以上,乡审讯检查组贫雇农要占三分之二以上。在东北解放区,设有区、村两级人民法庭,由区、村农民大会或农民代表大会及其选出的农民委员会领导,同时受上级政府的领导(村人民法庭受区政府领导,区人民法庭受县政府领导)。村人民法庭设审判委员7人,由村民大会或村民代表大会选举6人(贫雇农占多数),区政府委派1人组成审判委员会,互推主席1人、审判员2人、检察员3人、书记员1人,分任各项职务。区人民法庭设审判委员5人,由区农民代表大会选举4人,县政府委派1人组成审判委员会,互推主席1人、审判员1人、检察员2人、书记员1人,分任各项职务。区村人民法庭审判委员会认为有必要或应农民之要求,可以召开公审大会,但需征得农会同意[2]。

人民法庭受理案件的范围,依据《中国土地法大纲》及各解放区人民政府颁布的补充条例,主要有:一切违抗或破坏土地改革法令之造谣生事阴谋犯罪行为;一切破坏或妨碍土地改革秩序,如隐瞒分

---

① 参见《晋察冀边区行政委员会关于人民法庭工作的指示》(1948年1月6日),《人民日报》1948年1月24日。

② 参见黄志仁编著:《中国新民主主义政治制度史》,第186—187页,厦门大学出版社,1988年。

散，私相授受，任意宰杀牲畜，砍伐树木，破坏农具、财产、水利设施、建筑物、农作物等行为；一切浪费、侵吞、贪污、偷窃、强占、私自赠送以及贩卖土改果实的行为。人民法庭有权判处当众坦白、赔偿、罚款、劳役、褫夺公权、有期或无期徒刑、死刑或宣告无罪。判处劳役的人犯，得委托区、村政府监督执行；判处监禁者应解送县监狱执行；判处死刑者，按其犯罪性质分别经省或县政府批准执行。被告对人民法庭判决不服时可以上诉，属于土改案件者，县政府为终审机关；属于政治案件者，省政府为终审机关。

中共中央十分重视人民法庭的工作。毛泽东在为党中央起草的决定草案《关于目前党的政策中的几个重要问题》中指出："土地法大纲上规定的经过人民法庭审讯判决的这一斗争方式，必须认真实行，它是农民群众打击最坏的地主富农分子的有力武器，又可免犯乱打乱杀的错误。"①

（二）城市军事管制时期的军事法庭

解放战争时期，在一些大中城市实行军事管制时，设立有军事法庭。军事法庭是行使特殊审判职能的非常设机构，其诉讼程序不同于一般司法机关，其主要任务是审判重大的反革命案件，目的是迅速果断地镇压反革命破坏活动，以维护革命秩序。名称上有的解放区称之为军事法庭，有的解放区称之为特别法庭。它们的职权范围和审判程序，在各个不同的历史阶段，由各解放区人民政府颁布的法律文件具体规定。

抗日战争胜利后，山东解放区即同时设有军事法庭和特别法庭。军事法庭设于山东军区司令部，以及胶东、渤海、鲁中、滨海、鲁南等军区司令部和实行军事管制的各城市卫戍司令部。各级军事法庭设主席1人（由该军区政治部主任兼任），检察员1人（由该军管区公安局长兼任），司法员2人（由各该军管区负责司法部干部兼任），均由山东军区委任。山东军区军事法庭审理日军大佐以上，伪军少校以上，伪政权道以上，伪警佐以上，以及其他全省性的战争罪犯或汉

---

① 《毛泽东选集》第4卷，第1271页，人民出版社，1991年。

奸。其他战争罪犯或汉奸,由各捕获之军区军事法庭处理。若该犯在其他地区作恶严重,也可解往该地审判①。除军事法庭外,根据1946年5月24日颁布的《山东省审判汉奸战犯暂行办法》的规定,山东解放区还设有临时特别法庭。临时特别法庭和军事法庭在审判职权上的不同点在于,前者只审理叛国罪犯,后者既审理叛国罪犯,同时也审理日本战犯,而且以审理日本战犯为主。组织领导上的不同点在于,前者是地方审判机关,后者虽有地方司法机关人员参加,但由军事机关直接管辖。在结构上临时特别法庭为四级,分设于县、专署、行署及省。

在华中解放区的部分地区,如苏皖边区、苏中区等,审判汉奸战犯的职权由临时组成的专门委员会行使。在苏皖边区称之为惩治叛国罪犯委员会,在苏中区称之为惩治战争罪犯及汉奸委员会。这类委员会由行政、司法、公安、参议会、群众团体所推举的代表组成,向同级的地方政府负责。在苏中区的区、分区、县三级惩治战犯及汉奸委员会均由同级政府首长任主任委员。审判活动由委员会组织的特别法庭或人民法庭主持,有权判处被告人有期徒刑、无期徒刑直至死刑,但均需呈请上级政府核准后才能执行。

解放战争后期,中共中央决定对大批新解放的城市实行军事管制,而在军事管制委员会之下设立特别法庭。这时特别法庭的使命不同于抗日战争胜利后设立的特别法庭,它的任务是维护革命秩序,保障人民权利,镇压重大反革命罪犯。特别法庭的组织与活动,由各军事管制委员会颁布的法令规定。以太原市为例,该市于1949年7月1日颁布《太原市军事管制委员会特别法庭暂行办法(草案)》,规定特别法庭设庭长、审判长和审判官,并设检察处,由首席检察官和检察官2人组成。为了广泛发扬民主,集中群众意见,该市各人民团体、各界代表和民主人士得分别推选若干人为陪审员。此外,特别法庭还设有书记处,由主任书记官和书记组成。庭长总理法庭一切事务;首席检察官和检察官负责预审、侦查和提起公诉;审判长和审判

① 参见《山东省各级军事法庭组织条例》,见山东省《战时法令》,1945年。

官负责案件的审理和判决;陪审员负责搜集群众意见,向被告人提出质问,检举犯罪行为,向法庭申述群众处理意见。

(三)解放区的各级人民法院

解放战争初期,除东北解放区外,其他解放区司法机关基本沿用抗日根据地的体制和名称。随着解放战争的胜利发展,各解放区逐渐连成一片,大解放区人民政府相继成立,相应地建立了大解放区的司法机关。

在东北地区,人民司法机关是在抗日战争胜利后建立起来的。依据1946年10月19日颁布的《东北各级司法机关暂行组织条例》的规定,东北解放区的司法机关为三级结构:人口10万以上的市和人口30万以上的县设地方法院,不设地方法院的县设司法科;省和特别市设高等法院,由各省政府统一领导,哈尔滨高等法院由东北行政委员会直接领导,管辖松江省和哈尔滨特别市的二审案件;东北全区设最高法院东北分院。各级法院各设院长1人,副院长1人,庭长1人,推事若干人。县司法科设审判员1—2人,由县长领导。各级法院设检察员1—5人,由公安机关首长或公安机关其他负责人员充任。地方法院和县司法科管辖民刑第一审诉讼案件和非诉讼案件;高等法院管辖不服地方法院和县司法科第一审判决或裁定而上诉或抗告的民刑案件;最高法院东北分院管辖不服高等法院的判决而上诉的民刑案件、不服高等法院裁定而抗告的案件。在领导关系上,最高法院东北分院由东北行政委员会领导,高等法院以下各级司法机关受同级政府领导,上级法院对下级法院得为业务上和政策上的指导。1948年9月6日,东北行政委员会发出通令,决定将各级司法机关改称人民法院,推事改称审判员,其组织系统为,最高法院东北分院改称东北高级人民法院,各省高等法院改称省(特别市)人民法院,各地方法院和县司法科改称市(县)人民法院。

在华北地区,1948年华北人民政府成立以前,晋察冀边区和晋冀鲁豫边区各设有高等法院。晋察冀边区所辖察哈尔省和冀中行署设有边区高等法院分庭,专署和县设司法处。晋冀鲁豫边区所辖太行、太岳、冀南、冀鲁豫4个行署设有司法处,专署和县设司法科。华

北人民政府成立后，为加强全区司法机关的建设，采取了以下重大措施：一是依据1948年8月16日华北临时人民代表大会通过的《华北人民政府组织大纲》的规定，华北人民政府下设华北人民法院，在华北人民政府主席的领导下行使审判职权。华北人民法院主管全区终审案件，并监督所属司法机关的审检事宜，具体管辖：不服各行署区人民法院及其分院（专署区）第一审判决而上诉的刑事诉讼案件；不服各行署区人民法院及其分院第二审判决而上诉的民事诉讼案件；不服行署区人民法院及其分院的裁定而抗告的案件；死刑判决未经上诉的复核案件；公安部移送处理的案件；华北人民检察院提请处理的案件；华北人民政府主席交付处理或交付复审的案件；审理特别重大案件；对下级法院的审检工作进行监督；指导和解和调解；其他有关审判和检察事项①。二是华北地区人民政府在1948年10月23日颁发了《为统一各行署司法机关名称恢复各县原有组织及审级的规定》，通令各行署原有的司法机关一律改称人民法院，各县也要恢复原有的司法机关，其名称在普选的政权机关正式成立前，仍照旧称司法科或人民法院，专署司法机关不作独立一级，暂作行署人民法院的分院。此后，华北地区各县普遍开展了成立人民代表大会的民主建政工作，县级司法机关也改称县人民法院。这样，在华北区也形成了大区、行署、县三级人民法院。

在新解放的大中城市，一般在市人民政府领导下，设立市人民法院。在市人民代表会议制政权建立后，人民法院便向代表会议负责。

解放区的人民法院，继承了抗日战争时期人民司法工作的优良传统，坚持奉行镇压敌人、保护人民的基本原则，同时将严明革命队伍法纪作为自己的神圣职责。解放区人民法院以它的严格依法办事、坚持实事求是和密切联系群众的革命作风，赢得了广大人民的尊敬和信赖。

---

① 参见《华北人民政府各部门组织规程》（1948年10月），《华北人民政府法令汇编》第1集，1949年。

二、人民民主政权的司法制度

随着革命形势的发展，人民司法制度也在总结老解放区各项有效的司法制度的基础上有了很大发展。

（一）审判制度

抗日战争时期各根据地基本实行三审终审的审判制度，解放战争时期，各解放区继续沿用这一制度。1946 年 2 月 12 日，晋冀鲁豫边区政府规定：一般民刑案件以县（市）政府为第一审机关，专员公署为第二审机关，行署为第三审机关。区长级以上干部犯罪案件，以专署为第一审机关，行署为第二审机关，高等法院为第三审机关①。同年 8 月 11 日，太行行署发出通令，规定民刑案件一律实行三级三审制，市地方法院、县政府或县司法处为第一审机关，专署为第二审机关，行署为第三审机关即太行区民刑案件的终审机关②。晋冀鲁豫边区所辖冀南区也作出了同样的规定。苏北解放区虽然也实行三审终审制，但对上诉至第三审的案件附加了若干限制条件。规定债务纠纷的金额不满 50 万元者，土地争执中涉及经界水道纠纷者，离婚案件，请求分割遗产的纠纷，判处 1 年以下徒刑或拘役、罚金的刑事案件等不得上诉于第三审③。此外，也有一些解放区采取二审终审制。如山东省胶东区规定，县为第一审，行署为第二审，当事人不服县判决，上诉行署，行署判决即为终审判决④。

东北解放区和华北解放区相继成立大行政区人民政府以后，在它们管辖的区域内，分别实行附有限制条件的三级三审终审制。在东北解放区，案件的审理采取三级三审制，地方法院及县司法科管辖

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 3 卷，第 548 页，中国社会科学出版社，1981 年。

② 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 3 卷，第 555 页，中国社会科学出版社，1981 年。

③ 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 3 卷，第 579—580 页，中国社会科学出版社，1981 年。

④ 参见《山东省胶东区行政公署现行民刑审级制度及诉讼程序简化办法》（1947 年 4 月 29 日），单行本。

第一审案件，高等法院管辖第二审案件，最高法院东北分院管辖第三审案件。但判处有期徒刑 3 年以下的刑事案件及诉讼标的在 5 万元以下的民事案件，以一审为终审判决①。在华北解放区，县司法机关(司法科或司法处)为第一审机关，行署区人民法院为第二审机关，华北人民法院为终审机关；各直辖市人民法院为各该市第一审机关，华北人民法院为第二审机关，一般案件即以二审为止，如有不服要求三审时，由华北人民政府主席所指定的人员组成特别法庭审理，或由华北人民政府主席发还华北人民法院复审为终审审理。

在各级法院进行审判时，一般都采取合议制。华北人民政府则规定，设立司法委员会，"研究案情，决定判罪"。但是，由于有的地区称为司法委员会，有的地区称为裁判委员会，于是华北人民政府在 1949 年 3 月 22 日发布通令，一律改称裁判研究委员会，并对该委员会的职权作出了明确规定。

裁判研究委员会由政府首长、公安局长、司法机关负责人、主审员和选聘的民众团体主要负责人组成，由司法机关负责人任主任委员。委员虽为固定职务，但裁判研究委员会开会时，与案件关系不大的委员可以不参加。裁判研究委员会的职权限于讨论司法机关审理的死刑和 5 年以上有期徒刑的重大刑事案件，以及涉及政策原则、需要慎重决定或请示的民事案件。其他民刑案件，概由司法机关拟具处理意见，经行政负责人核准，判决即为确定。裁判研究委员会在研究案件时如有分歧意见，由司法机关呈请上级司法机关审核决定，凡经裁判研究委员会确定的案件，仍由司法机关制作判决书，正式开庭宣判。

(二)复核制度

复核制度在解放区早已有之，但各解放区的复核制度在程序上并不相同，甚至在同一地区也不一致。如华北地区除死刑由省或行署呈送华北人民政府复核外，关于各县所判处的有期徒刑案件，呈送

---

① 参见《东北各级司法机关暂行组织条例》(1946 年 10 月 19 日)，《东北行政导报》第 1 卷，第 2 期。

省或行署复核的规定则不统一。有的是无论判处徒刑期的长短，均须经省或行署复核确定；有的是无论判处徒刑期的长短，均不经省或行署复核，径由县判确定；有的是 3 年、7 年或 10 年以上的有期徒刑，须经省或行署复核确定，其 3 年、7 年或 10 年以下的有期徒刑，则由县判确定。

为了加强各级人民法院上下级的联系，交流工作经验，提高司法理论，便于上级法院检查、监督下级法院与掌握政策法令在审判中的正确执行，使各级法院慎重地处理人民诉讼，把案件办理得更好，华北人民政府于 1949 年 3 月 23 日专门发布了关于刑事复核制度的通令，使复核制度在全区统一起来。通令规定：

第一，各县市人民法院（包括县司法处或司法科）判处不满 5 年的有期徒刑、拘役或罚金的案件，原被两造声明不上诉或过上诉期限时，原审判决即为确定之判决。但应将该判决书每月汇订成册，呈请省或行署人民法院核阅。省或行署人民法院于核阅中认为某案有复核之必要时，应即调卷复核。

第二，各县市人民法院判处 5 年以上的有期徒刑的案件，原被两造声明不上诉或过上诉期限时，由原审机关呈送省或行署人民法院复核。若经核准，原判决即为确定之判决，若认为原判不适当，得行改判，或发还更审。

第三，各县市人民法院，各省、各行署、各直辖市人民法院及其分院判处死刑的案件，被告声明不上诉或过上诉期限时，县市人民法院呈经省或行署人民法院核转，或省、行署、直辖市人民法院径呈华北人民法院复核，送经华北人民政府主席批准，始为确定之判决。

第四，各省、行署或直辖市人民法院判处有期徒刑、拘役、罚金的案件，原被两造声明不上诉或过上诉期限时，原审判决即为确定之判决。但应将该判决书每月汇订成册，呈请华北人民法院备查。华北人民法院认为某案有复核之必要时，得调卷复核[1]。

---

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 3 卷，第 530—531 页，中国社会科学出版社，1981 年。

除华北解放区外，其他解放区也颁布了有关复核制度的法令，如《内蒙古自治政府关于确定死刑审核及上诉制度的命令》(1949年)等，从而使复核制度在各解放区得到了进一步的发展与完善。

(三)传讯、拘捕和搜查制度

为了进一步健全司法制度，避免发生乱传、乱捕、乱搜的现象，防止坏分子乘机捣乱，保障人民群众的合法权益，人民政府制定了严格的传讯、拘捕、搜查制度。制度明确规定，除公安、司法机关外，任何机关、团体、学校、工厂不得随意有拘捕、扣押、审讯、处罚、没收、搜查等行文，违反了这一规定，就以侵犯人权论处。如果有些案件需要传讯、拘捕或搜查，执行人员必须携带主管公安、司法机关的证件，否则不得任意捕人、押人。同时，公安、司法机关在执行上述规定时也各有权责，不得超越各自权责的范围。

关于公安机关和司法机关之间权责的划分，在《华北人民政府关于县市公安机关与司法机关处理刑事案件权责的规定》(1948年11月30日)、《苏北行政公署关于县市公安机关与司法机关处理刑事案件权职的规定》(1949年6月8日)中作出了明确规定。指出：反革命案件(汉奸、特务以及内战罪犯等)的侦查权属公安机关，其主要任务是搜集案犯的犯罪事实和证据，如发现某人犯罪有据或确系犯罪嫌疑，即予侦查追究，并向司法机关提起公诉。如果侦查结果嫌疑不足，或其行为不构成犯罪，或者纵系犯罪而以不起诉为宜的，公安机关有权释放，不予起诉，司法机关不得干涉。上述案件一经起诉，司法机关即有权审理，依法论罪科刑。在司法机关审理过程中，公安机关即可追诉，并可提出意见，但司法机关是否采纳，对于被告人认定有罪或无罪，量刑或轻或重，公安机关不得干涉。如有不同意见，可以提起上诉，但不能干扰司法机关行使职权。至于普通刑事案件，公安机关除采取紧急与必要措施而外，应移交司法机关处理①。

同时，各地政府还规定，区村政府除现行犯外，不得任意捕人、押

① 参见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第3卷，第521—522、578—579页，中国社会科学出版社，1981年。

人，区只有受县的委托，才可以直接逮捕，但无拘留和审理的权限，必须将捕获的犯人连同证据送县处理，如有不当，应由捕获人负责，以示慎重。

此外，对于城市的管理也进行了具体规定。其主要内容有四：一是城市户籍、卫生由民政部门主要负责，公安部门配合检查；二是城市戏院、电影院、妓院、旅馆等复杂场所的管理由市行政科负责，公安部门进行检查；三是城市中属于小偷、斗殴等违警以内的案件由公安部门处理，构成刑事案件则由司法机关处理，如涉及特务问题，由公安机关扣押讯问，然后送司法机关处理；四是城市内的税捐，公安机关不负权责，由财政机关负责[①]。

（四）平反改判制度

解放战争时期，中国共产党为了提高解放区司法审判工作水平和案件质量，要求司法工作人员在工作中要严格遵循"禁止肉刑"、"重证据不重口供"、"不得指名问供"等原则，本着"不放纵一个坏人，不冤枉一个好人"的严肃认真态度，进行案件审理。但是，由于各种主观和客观原因，难免不发生个别错判或者处理不当的情况。为了正确对待错判案件，1949 年 1 月 13 日发布的《华北人民政府为清理已决及未决案犯的训令》规定，为求"施刑准确，轻重得宜"，应将现有案犯，重新复核一遍，根据复核结果，作如下处置：第一，有确实反证，证明原判根本错误者，应予平反，宣告无罪开释。此种现象多来自诬告，误信不实之佐证及逼供讯等。此类案子可能不多，然有一件，即应迅予平反。第二，过去量刑较重或过重者，均应适当减轻或释放。第三，判决时所采之证据，迄今未能证明其确属真实者，应改为无罪之判决。其中，一部分罪行不能确定者，其不能确定部分，应宣告无罪。第四，原判决量刑较轻者，一般不再变动。但如发现新罪行，或因原审判决确系失出很大者，可撤销原判，另行适当判刑。

综上所述可以看到，解放战争时期的司法制度在总结和继承老根据地法制建设的基础上，有了很大的发展和完善，这对于巩固解放

---

① 参见李进修：《中国近代政治制度史纲》，第 486 页，求实出版社，1988 年。

区人民民主政权，起了保证作用，并为即将成立的中华人民共和国的法制建设提供了丰富的经验，奠定了坚实的基础。

第八节　人民民主政权的军事制度

一、中央军委和中国人民解放军的编制

（一）中央军委

解放战争时期，中央军委的组成人员有：军委主席毛泽东，副主席朱德、刘少奇、周恩来、彭德怀。军委总参谋长由彭德怀兼任，副总参谋长为叶剑英。总政治部主任由刘少奇兼任，副主任为傅钟。总后勤部部长杨立三。军委秘书长杨尚昆。1947 年 8 月，彭德怀担任西北野战军司令员兼政治委员，此后周恩来代理总参谋长的工作。1949 年，聂荣臻担任军委副总参谋长的职务。

（二）中国人民解放军的编制

抗日战争结束后，内战危机日益严重。为了适应新的形势，中央军委要求所属各战略区，集中能够机动的兵力，组成旅和纵队，编组野战军。到 1946 年 6 月，全军共组成 27 个野战纵队及 6 个野战旅，下辖陕甘宁军区、晋绥军区、晋察冀军区、晋冀鲁豫军区、中原军区、新四军兼山东军区、东北民主联军以及华南游击队。全军总兵力约 127 万人，其中野战军 61 万人，地方武装及后方机关约 66 万人①。

1946 年 9 月间，一些部队开始使用“人民解放军”的称号。1947 年 2 月，人民解放军总部成立。从 1947 年 7 月开始，各地部队相继改称为中国人民解放军。随着解放战争的不断胜利，人民解放军不断壮大。到 1948 年春，人民解放军的总兵力已达到 249 万人，其中野战军 50 个纵队，160 个旅，约 132 万人②。

1948 年 11 月 1 日，中央军委颁布了《关于统一全军组织及部队

① 参见黄友岚：《中国人民解放战争史》，第 83、92、93 页，档案出版社，1992 年。
② 参见黄友岚：《中国人民解放战争史》，第 229 页，档案出版社，1992 年。

番号的规定》,对全军组织编制、番号作了统一的规定,即中国人民解放军分为野战部队、地方部队和游击部队。野战部队编为野战军,野战军以下分兵团、军(即原来的纵队)、师(即原来的旅)、团。野战军各编特种部队,统率所属的炮兵、坦克兵、工兵等部队。地方部队以旅为最高单位,隶属各军区建制。军区分一级军区(即大军区)、二级军区、三级军区和军分区。一级军区共5个,即中原军区、华东军区、东北军区、华北军区和西北军区。二级军区、三级军区和军分区也都以所在地区和地点命名。游击部队仍保留纵队、支队等名称。

三大战役之后,中央军委于1949年1月发出指示,指出:根据战争的发展,各野战军冠以军区地名已不适合,决定改为按序列排列,西北野战军改称为第一野战军,中原野战军改称为第二野战军,华东野战军改称为第三野战军,东北野战军改称为第四野战军。

第一野战军是由晋绥野战军及陕甘宁边区的地方武装合编发展而成的。1947年2月,晋绥野战军和陕甘宁边区晋绥联防军奉命组成陕甘宁人民解放军野战集团军,下辖晋绥第一纵队、新四旅、教导旅、警一旅、警三旅。1947年3月,西北野战兵团正式成立,并随即成立了野战军指挥机关。7月底,中央军委决定西北野战兵团定名为西北人民解放军野战军。此后,西北野战军先后组建成了第三、四、六、七、八纵队。1949年2月,西北野战军整编为中国人民解放军第一野战军,下辖第一军、第二军、第三军、第四军、第六军、第七军、第八军共7个军。同年底,第一野战军与西北军区合并,下辖一兵团(兼新疆军区)、二兵团(兼甘肃军区)、十九兵团(兼陕西军区)和二十二兵团,另辖有宁夏军区和青海军区。从1947年3月至1949年12月,第一野战军共歼敌513000余人,解放了陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆5省①。

第二野战军是由抗日战争中的八路军第一二九师(晋冀鲁豫军区)发展而成的。1945年8月,晋冀鲁豫军区成立,下辖太岳军区、

---

① 参见袁伟:《中国人民解放军五大野战部队发展史略》,第46页,解放军出版社,1987年。

太行军区、冀南军区、冀鲁豫军区。10月，晋冀鲁豫军区决定把冀鲁豫、冀南、太行、太岳等4个军区主力部队依次编成第一、二、三、四纵队，随后又组建了第六、七、八、九、十、十一、十二纵队。1948年5月，中原军区成立，下辖皖西军区、豫皖苏军区、豫西军区、陕南军区、江汉军区、桐柏军区、鄂豫军区等7个军区。与此同时，晋冀鲁豫野战军和陈赓、谢富治兵团也改为中原野战军，下辖第一、二、三、四、六、九、十一纵队和第三十八军。1949年2月，中原野战军正式改为中国人民解放军第二野战军，以7个纵队为基础，扩编为9个军，分属于3个兵团，随后进军西南，解放四川、贵州、西康（1956年撤销，划归四川、西藏）、云南4省。1950年5月，第二野战军并入西南军区，取消野战军和兵团机构。

第三野战军是由原山东八路军部分主力和原华中新四军部分主力发展而来的。这些部队在抗日战争胜利后先后奉命编为山东野战军和华中野战军。到了1947年1月21日又奉命合编为华东野战军，下辖第一、二、三、四、六、七、八、九、十、十一、十二纵队和特种兵纵队。与此同时正式成立华东军区，下辖渤海军区、胶东军区、鲁中军区、鲁南军区、苏北军区、苏中军区及华东军事政治大学等。1948年3月初，华东野战军先后组成第一、二、三、四兵团。1949年2月，华东野战军正式编为中国人民解放军第三野战军，下辖第七兵团、第八兵团、第九兵团、第十兵团、后勤部以及特种兵部队、军事政治干部学校。在随后进行的渡江战役中，解放了国民党统治中心南京和全国经济中心上海，以及江苏、浙江、安徽等省。至10月，第三野战军完成了解放华东地区与沿海大部分岛屿的任务。1950年5月，遵照中央军委的决定，第三野战军及所属兵团番号撤销。8月，中共中央批准撤销第三野战军前委，组成新的华东军区党委，第三野战军所属各军并入华东军区序列。

第四野战军是由原山东军区八路军部分主力、新四军部分主力和其他军区开进东北的部队以及东北抗日联军等部发展而来的。抗日战争大反攻阶段到来后，中央军委命令一部分人民军队进入东北收复失地。1945年10月31日，中共中央决定将东北部队编为东北

人民自治军。1946 年 1 月 4 日，东北人民自治军奉命改称为东北民主联军。从 1 月至 10 月，东北民主联军先后组成了第一、二、三、四、六纵队。1947 年 8 月，又组建了第七、八、九、十纵队和炮兵司令部。1948 年 1 月 1 日，东北民主联军正式改称为东北人民解放军，东北民主联军总部改称东北军区兼东北野战军领导机关。东北军区下辖辽东军区、吉林军区、冀察热辽军区及松江军区、合江军区、牡丹江军区、龙江军区、嫩江军区、辽吉军区和内蒙古人民自卫军。1948 年 8 月，东北野战军司令部单独成立，下辖第一前方指挥所、第二前方指挥所及第一、二、三、四、五、六、七、八、九、十、十一、十二纵队，炮兵纵队，铁道纵队和 14 个独立师，2 个骑兵师。在随后进行的辽沈战役中，解放了东北全境。1949 年 3 月，东北野战军奉中央军委的命令，改称为中国人民解放军第四野战军，下辖第十二、十三、十四、十五兵团和特种兵司令部及两广纵队，然后挥师南下。5 月，第四野战军与中原军区合并，改称为第四野战军兼华中军区。12 月下旬，第四野战军兼华中军区改称第四野战军兼中南军区，下辖后勤部、炮兵司令部、工兵司令部、军事政治大学和第十二、十三、十五、二十一兵团和河南军区、湖北军区、湖南军区、江西军区、广东军区、广西军区及第四十二军、第五十军、第五十一军。解放战争时期，第四野战军从东北进军华北、中原、中南地区，转战 10 余省，一直打到海南岛，共计歼敌 180 余万人。1950 年 4 月，第四野战军及所属兵团撤销，军、师以下部队直属中南军区领导。

华北军区野战军是由晋察冀军区和晋冀鲁豫军区的部分部队发展而来的。当晋察冀和晋冀鲁豫两大解放区连成一片后，即于 1948 年 5 月成立华北军区，晋冀鲁豫和晋察冀两个解放区的野战部队分别被改编为华北军区第一兵团和第二兵团。随后为适应形势发展的需要，华北军区调整所属野战部队，编为第一、二、三兵团。平津战役胜利结束后，遵照中央军委的指示，华北军区所属三个兵团分别被编为第十八、十九、二十兵团，均直属中国人民解放军总部指挥。在解放战争期间，华北野战军转战于华北、西北和西南，解放了河北、山西、平原、察哈尔、绥远 5 省，同时配合其他野战军完成了解放大西北

和大西南的任务。

此外,在人民解放战争期间,中国共产党在长江以南各地区坚持斗争的武装力量不断发展壮大,建立了不少游击根据地。其中较大的 4 支游击队,遵照中央军委的命令,于 1949 年 1 月,分别整编为闽粤赣边纵队、粤赣湘边纵队、桂滇黔边纵队、闽浙赣边纵队。其他地区的游击队也先后编为游击纵队或总队。

二、部队的政治工作机构

解放战争时期,人民解放军政治工作的特点是恢复和健全党委制,加强连队的支部建设。

1945 年召开的党的第七次全国代表大会重申了古田会议的建军原则,加强部队中党组织的建设,组建军队中的各级党委会。1945 年 11 月,晋冀鲁豫野战军司令部要求所属部队按中央的要求建立党的各级委员会,实行对军事、政治工作的一元化领导,并逐级指定了纵队委员会、旅委员会。1946 年 10 月,晋冀鲁豫军区政治部下发了《党的团委员会暂行工作条例(草案)》,规定在步、骑、炮各建制团中,均须成立一领导全体军事政治工作的党的委员会,简称"团委"。其任务是保证党的正确领导的一致和团结,保证全团军事、政治、后勤工作的正确开展和作战、训练等任务的完成。

1946 年 12 月 25 日,晋冀鲁豫军区政治部向中共中央汇报了他们恢复和建立各级党委的做法,引起中央的极大重视。1947 年 2 月 27 日,中共中央专门发出了《关于恢复军队各级党委的指示》,规定在一般情况下,凡部队的作战、工作、政策及干部等问题,应经党委会讨论和决定,再由首长执行。7 月下旬,解放军总政治部颁布了《中国人民解放军党委会工作条例(初稿)》,规定全军营以上部队都应建立党委会,作为各级部队领导与团结的核心。

为了发挥各级党委集体领导的作用,1948 年 9 月 20 日中共中央发出了《关于健全党委制》的决定,强调指出:党委制是保证集体领导,防止个人包办的党的重要制度,一切重要问题均须交委员会讨论,由到会委员充分发表意见,作出明确规定,然后分别执行。此外,

对于如何实现集体领导,强调党委要保持实质上的一致,而不是形式上的一致。

1948 年 10 月,解放军总政治部批转了华东军区政治部拟定的《关于支部工作的条例草案》和《关于革命军人委员会的条例草案》,并决定由华东军区先行公布执行。条例规定,支部是军队中党的组织基础,支部委员会是全连队的统一领导机关。一切上级党委的指示、决定及本连的政治、军事、经济等重大问题,一般都须经过支委会讨论决定,实现其全面的领导工作,借以保证和加强党对军队的绝对领导。这样就使党支部成了全连的领导核心。

连队支部一般由 7 人组成,但可随党员的多少而增减,并可设置 2—5 个候补委员。支委人选必须是连队的优秀党员,并具有 3 个月的正式党龄。支书由委员推选,不采用指定办法。支委的分工为:支书、副支书、组织、宣传、保卫等。为了经常发挥支部和党员的作用,加强党内教育,支委会每月开会 1 次,支部大会每月 1 次,党员小组会每月 4 次。

连队的政治工作机构,还有革命军人委员会,其职责是开展政治、军事、经济三方面的民主活动,增强战士的革命积极性和创造性。军人委员会由每班推选代表 1 人,排以上干部共选代表 1 人(机关可适当增加干部代表)组成。各单位推选的代表经军人大会通过即为革命军人委员会正式委员。连队(或机关)革命军人委员会,每 3 个月改选 1 次。委员会下设立经济委员会、政工组、文娱组,以代替原来的俱乐部、经济委员会、文娱委员会、群众纪律检查组、立功委员会等。每组由委员 3—5 人组成,分别设组长或主任各 1 人,必要时各组可聘请干事若干人。革命军人委员会每月开会 2 次,军人大会每月 1 次,各工作组会议可依需要由委员会确定。

解放战争时期,军队还开展了立功运动和团结互助运动,开展了以诉苦三查(查阶级、查工作、查斗志)为内容的新式整军运动,重新颁布了“三大纪律八项注意”。

第九节　人民民主政权的财政金融制度

一、财政管理制度

(一)财政管理体制的演变

解放战争初期,革命根据地还是一块一块分散的,那时的财政在方针政策上是统一的,但由于各根据地情况不一样,如山东商业发达,又产盐,而陕甘宁边区则以农业为主,又由于敌人的封锁包围,各解放区的物资交流也十分困难,因而在管理方法上不得不采取分散管理,即各解放区根据自己的具体情况,在中共中央统一的财政方针政策下,规定自己的管理方法。所以当时的财政管理采取"统一领导,分散经营"的方针。这个方针是符合当时的具体情况的,也有利于促进各解放区的经济、政治、军事的发展。但是各解放区内部的财政管理体制却不尽一致。陕甘宁边区 1948 年以前,沿袭抗日战争后期的"统一领导,分区统筹"体制。自国民党反动派大举进攻陕甘宁边区以后,这种管理体制已不适应当时形势。为了解决由于敌人进攻、封锁造成的财政困难,边区对"分区统筹"进行了一些改革,开始强调集中,从 1948 年起正式实行"统筹统支"的集中财政管理体制。1949 年初,边区完全恢复,于是在"统筹统支"体制的基础上,把部分财政收入划归地方管理。东北解放区在 1947 年以前由于各省处于被分割状态,所以财政上实行"分散自给"体制,1947 年为了恢复生产,节约支出,克服财政困难,保障军队的供给,开始统一北满财政,直至 1948 年末,北满财政实现统一。同年,南满及东北全区实现了财政的统一。这种统一,实际是集中的财政管理体制。

随着根据地逐渐扩大,尤其是在 1948 年以后,各解放区逐渐连成一片,这时财政管理也逐渐由分散趋向统一。这种统一的趋向,也是革命形势发展的必然趋势。

首先,财政管理的统一,是解放区人民的迫切希望和要求。随着解放区的扩大和连接成片,各解放区的人民之间的联系普遍加强,财

政管理的不统一，对他们之间的联系造成很多不便，尤其是工农业生产的发展，商业的繁荣，更要求财政统一，如税制的统一等。

其次，革命形势的发展，要求财政统一。解放战争中后期，解放军进行大兵团作战，这时已经打开了地区之间的界线，东北解放区的军民直接进入华北地区作战，而山东解放区一次就集聚了几十万外地的军民，这样，财政管理不统一，就会出现许多矛盾。

第三，解放区连成一片，为财政管理的统一提供了可能性。原各解放区分别在敌人的封锁、包围之中，财政管理只能采取分散管理的形式。现在解放区连成一片，有可能在统一的领导下，建立统一的管理机关，实行统一的管理办法。何况，在解放区没有连接成片的时候，党的财政方针、政策等已经是统一的了，现在只需统一管理措施，所以，这并不是一件困难的事情。

财政管理的统一，是逐步进行的。1946 年以后，各边区和省，首先提出了"整顿统一财政收支，支援解放战争"的措施。但当时，根据地还处于被分割、被包围的状态之中，统一财政收支，只限于各边区和省实行统收、统支，对各行政公署则给一定机动权，各村的财政仍由村政府管理，只是作了适当的整顿。1948 年以后，解放区不断扩大和合并，行政管理机构也逐渐统一起来。如东北形成了东北解放区，统由东北人民政府管理，华北形成了华北解放区，并组成华北人民政府（主席是董必武）等，这时大区的财政便统一起来了。1948 年 2 月，各解放区举行联合财经会议，标志着全解放区的财经工作正式进入全面统一的阶段。

全国各解放区财政管理的渐趋统一，对革命事业的发展，有着重大的促进作用。这主要表现在：集中了财力，使革命政权的财力得到充实，有力地支援了革命战争，同时，由于财政管理的渐趋统一，对打击违法工商业者，尤其是打击阶级敌人的阴谋破坏活动都有重要作用。财政管理的渐趋统一，对稳定物价，安定社会秩序，促进人民进行正常的生产活动也是有益的。

（二）财政管理机构

解放战争初期，关内各解放区财政管理机构同抗日战争后期没

有多大变化。1948 年以后,解放区逐步扩大,并逐渐连成一片,于是财政管理机构也随着人民政府的合并而合并。1948 年中共中央批准以董必武为主任,成立华北财经办事处,研究华北经济问题。1949 年 1 月,晋察冀边区与晋冀鲁豫边区合并,成立华北人民政府,以董必武为主席,于是华北财政办事处改称华北人民政府财政部,以戎子和为部长,吴波为副部长。全国解放以后的中华人民共和国财政部就是在华北人民政府财政部的基础上组建起来的。华北人民政府财政部下设税务总局、粮食总局、盐务总局、物资总局等机构,这些机构都成为以后中华人民共和国财政部下属机构的基础。

东北解放区是日寇投降以后新开辟的,1945 年 8 月至 1946 年 8 月,东北各地先后建立了解放区人民政权。但当时国民党反动军队占领了东北各大城市,解放区被互相分割开来,不能连成一片,各解放区实行分散自给体制,财政管理机构自然不能统一。1946 年 8 月,东北解放区行政联合会成立,同时成立东北行政联合会财政委员会,自此出现统一的财政管理机构,至 1947 年 5 月,东北财政委员会直属机构有办公处、贸易管理局、税务总局、东北银行、物资处、军需处等单位。为了适应战争的需要,1948 年 7 月东北行政委员会改设财经委员会,与此同时设东北财政部,东北税务局、粮食总局均由财政部统属,并将辽南行署盐务管理局改为东北盐务管理局,隶属东北财政部。1949 年 2 月又成立东北专卖局。各省、市、县设相应局、科以领其事。

(三)财政管理制度

解放战争时期,解放区的财政管理制度是抗日战争时期边区财政管理制度的发展和完善。例如,预决算制度、审计制度、财务会计制度、金库制度等,在抗日战争时期均已建立起来。抗日战争胜利后,随着解放区的扩大,这些制度逐渐又扩展到新解放区,并且日臻完善。

1. 预决算制度

1945 年、1946 年两年,关内各解放区的预算制度基本沿袭抗日战争时期的预决算制度。

1947 年 3 月,蒋军大举进犯解放区,解放区进入自卫战争阶段。

这时，解放区的预决算制度已经名存实亡，只是以精兵简政的精神，核实前线与后方、部队与机关的人员编制，减少行政费用，保证战争胜利而已，人民政府财经委员会成为审批预决算的唯一机关。1948年以后，解放区逐渐扩大，预决算制度才走上正轨。

东北解放区于1946年12月3日，东北财经委员会第一次会议决定从1947年起建立预决算制度。由于预决算制度刚刚建立，所以很不正规。1947年3月，东北财经办事处制定了《财办处直属单位人员装备呈报及预算制度编造暂行办法》，该办法规定会计年度是12月29日至翌年12月25日；月报从上月26日至本月25日；要求各单位每三个月呈报一次花名册，每月呈报一次人员报告表及马匹车辆武器报告表，以月报最后一天（25日）的实有人数、装备数具实填报。还规定经费预算必须根据本机关现有人员装备、供给标准及支出会计科目编造，每月编报一次，同时要编报决算。1947年8月的财经会议，制定了《财政工作条例（草案）》，将会计年度改为每年12月1日至翌年11月30日。规定预决算的编报办法是：民主联军总部、东北行政委员会、东北局等系统按季编造预算，季度终了编造决算。各省市须于会计年度开始时编造财政收支概算，每季编造预决算，年终编造收支总结。军工、医药、宣传、教育、通讯器材、抚恤、保健、新兵等属于军事系统的单位，统一由总后勤部编造预算，经财经委员会批准后分季支付。此后各省也按规定先后制定了预决算制度①。

2. 审计制度

解放战争时期，关内各解放区在严峻的战争环境下，为节省开支，进一步加强了财政管理和监督，重申加强审计制度以严格执行预决算制度和财会制度。例如，张稼夫于1946年2月4日的晋绥边区生产会上所作总结中，再一次强调："财政上的审计、预决算及编制制度，要整理，并坚决贯彻下去。"但在执行中缺点、漏洞很多，所以，1949年2月贾拓夫再次申明，1949年晋绥边区为完成财政工作任

---

① 参见朱建华主编：《东北解放区财政经济史稿》，第487、488页，黑龙江人民出版社，1987年。

务,必须加强与统一制度。他说:“如审计制度是为了统一收支,合理支付,发展生产,保证供给;预决算制度是为了了解情况,掌握收支;会计制度是为了统一账目,全面表现收支;移交制度是为了克服收支不清,检查贪污浪费;公库制度是为了严格管理,避免损失。总之,此次制定的各种财务制度,一经立法,就应坚决执行,不得视为具文。”①

东北解放区在建立预决算制度的同时,也建立了审计制度。1947 年东北财经办事处制定了《审计暂行条例》,对审计人员的职责作了明确规定,主要内容是:审计人员在审核各机关、部队预算时,如发现预算人员、马匹与实有数不符,预算人员、马匹超过季批准数,对浪费和不合理的开支及伪造单据从中舞弊的,有权不给核发和核销,并呈报上级处理。对金融、贸易、交通运输、工厂企业、粮秣、被服、财政税收、机关、学校各种账目及金库、簿记记载有检查之权。在认为有舞弊嫌疑时,有权提议处理和追究。此外,审计人员有权监督各机关、部队执行预决算制度,检查研究改进各种财务制度,提出某项费用暂不批或缓批,及协助司法机关检查贪污舞弊案件等。该条例要求审计人员要用实地检查、侧面考察等方法进行预决算的审核;对于预决算编造不符合规定办法、决算单据不符合手续及不清楚者,要退回原机关重造、补报或另报,并对决算的可疑单据进行调查对照等②。至此,东北解放区的审计制度也健全起来。

3. 金库制度

关内各解放区的国家金库制度,基本沿袭抗日战争时期的国家金库制度,即各解放区的银行分别代理该解放区的金库,为管理和收付财政资金的机构。1948 年 12 月,华北、山东、晋绥、陕甘宁各解放区已连成一片,于是华北银行、北海银行、西北农民银行合并为一,成立中国人民银行。这时中国人民银行便成为中央人民政府的代理国

---

① 刘欣主编:《晋绥边区财政经济史资料选编(总论编)》,第 730、843 页,山西人民出版社,1986 年。

② 参见朱建华主编:《东北解放区财政经济史稿》,第 489—490 页,黑龙江人民出版社,1987 年。

库。后来郑州解放，中原解放区的国家金库亦由中国人民银行代理。当时，由于平津尚未解放，东北解放区无法与关内解放区连成一体，所以，金库制度迟迟不能与关内各解放区统一起来。

东北解放区自 1947 年初，开始实行《东北金库条例（草案）》。这个条例草案规定东北金库系统分为三级：东北金库，设在东北行政区委员会所在地；分金库，设于省；支金库，设于县旗。同时规定一切财政收入必须由经收机关全部解缴金库，任何机关不得截留动用；各分支库无上级金库的支票不得付款，兑金库须凭财经委员会的支付命令才能付款。东北银行为代理国家金库机构，但东北银行不得动用金库存款。当时，由于全区财政尚未统一，各级财政的收支范围也未明确划分，所以这个条理草案并未执行。1947 年 12 月，东北行政委员会根据情况的变化，重新修订了条例草案，公布了《东北金库条例》，自此统一了东北行政区的金库制度①。

除上述三项制度外，还健全和完善了移交制度（财务会计人员发生变动时要履行移交手续的制度）和会计制度，以避免贪污和浪费现象。

二、金融管理机构

（一）解放区金融机构的建立

1945 年 8 月抗日战争胜利后，随着国共两党和平谈判的进行，在解放区财经工作的安排上作了进驻大城市的准备。1946 年冀南银行曾以私营名义，集股组成瑞华银行，总行设在邯郸（后迁石家庄），在邢台、长治、济宁、南宫等地设有分行，主要经营城市工商业金融业务。此后，由于政治情况的变化，进驻大城市不易立刻实现，瑞华银行宣告结束，各解放区的财经工作重新作了“坚持农村，准备战斗”的部署。

随着人民解放战争在全国范围内的进展，新的解放区不断出现，

---

① 参见朱建华主编：《东北解放区财政经济史稿》，第 492 页，黑龙江人民出版社，1987 年。

相继增设了一批新的银行,并各自发行了货币,使这个时期解放区的金融机构更加发展壮大(见下表)。

解放战争时期解放区新成立的主要银行概况表

银行名称	成立时间	结束或撤并时间	发行货币名称	银行行址
华中银行	1945年8月	1949年组建为中国人民银行华东区行	华中币	江苏淮阴
东北银行	1945年11月	1951年4月组建为中国人民银行东北区行	东北地方流通券	沈阳→哈尔滨→沈阳
热河省银行	1946年	1948年2月	地方流通券	赤峰
长城银行	1948年2月	1950年	地方流通券	承德
东蒙银行	1946年3月	1947年6月改组为内蒙古银行	暂行流通券	乌兰浩特
内蒙古银行	1947年6月	1948年6月改组为内蒙古人民银行	内蒙币	乌兰浩特
内蒙古人民银行	1948年6月	1951年4月组建为中国人民银行内蒙古区行	新蒙币	乌兰浩特
中州农民银行	1948年6月	1949年组建为中国人民银行中原区行	中州币	豫西地区→郑州
裕民行(广东潮汕解放区)	1948年	1949年7月并入南方人民银行	裕民流通券	揭西县大北山
新陆银行(广东东江解放区)	1949年春	1949年7月并入南方人民银行	新陆流通券	陆丰
南方人民银行	1949年7月	1949年底组建为中国人民银行华南区行	南方币	揭西县河婆
华北银行	1948年5月	1948年12月改组为中国人民银行	沿用冀南币、晋察冀边币	石家庄
中国人民银行	1948年12月1日			石家庄

新成立的银行加上抗日根据地原有的银行,经过不断的合并、撤销、新建,到解放战争全面胜利时共有 30 多家。据统计,仅解放战争时期,这些银行发行各种票面的货币就达 257 种。另外,海南岛琼崖革命根据地虽未成立银行,但发行过货币。1941 年冬,琼崖东北区抗日民主政府发行光银代用券,流通于琼山、文昌一带。解放战争时期,琼崖临时民主政府经营的大众合作社也发行过光银代用券。

解放战争时期,各解放区财经工作的主要任务是扶助生产,筹集钱粮,保障后方,供应前方,支持解放战争的胜利进行。银行的工作紧紧围绕这个主要任务,除继续贯彻执行抗日战争时期行之有效的稳定货币物价的各项政策措施,积极开展货币斗争以外,农村金融业务也有所发展。如晋冀鲁豫区 1946 年上半年发放农业贷款 8.8 亿元(冀南币),下半年又增发农业贷款 16.2 亿元以上。山东解放区 1946 年发放农业贷款 3.4 亿元(北海币),1948 年全年发放贷款粮食 1455 万斤,另加贷款现金 14.7 亿元。

1947 年 7 月,解放战争转入战略进攻后,一些中小城市相继解放,解放区银行的城市金融业务随之增加。根据中共中央的财经工作方针,银行积极支持城市工商业恢复生产、开展商品交流。同时,对新解放区的金融机构区别不同情况,采取相应的政策,分别按照没收、接管和加强监督管理等方式进行清理,使其向有利于人民解放事业方面转化。

(二)各解放区货币发行和流通的逐步统一

随着解放战争的节节胜利,解放区迅速扩大,敌人的分割包围被打破,各个解放区逐渐连成一片,这就为各解放区货币发行的统一创造了条件。各解放区货币发行和流通的统一,大致可分为三个阶段:

首先是在本地区内部的统一。如华中银行于 1945 年 8 月成立之后,统一发行华中币,同时收回原九家银行(江淮、淮南、盐阜、淮海、淮北、江南、浙东、大江和建设银行)发行的货币。

其次是建立区际的货币混合流通地带。1946 年晋察冀、晋绥、山东的渤海和晋冀鲁豫等地银行先后划定了通汇范围,在指定的通汇地点进行区际间的通汇和货币兑换工作。根据 1947 年上半年在

河北省邯郸召开的华北财经会议精神，北岳、冀中各地银行与冀南银行先后商定，在区际间接壤地带划定货币混合流通市场，规定各自发行的货币在混合地带有行使、兑换、携带、保存“四大自由”的原则，建立了一些联合兑换所，进一步改善了各解放区之间的货币往来，并为以后货币进一步统一作了必要的准备。

再次是实行固定比价，混合流通。如陕甘宁边区与晋绥边区合并为西北解放区后，1948 年 1 月陕甘宁边区商业流通券和晋绥边区西北农民银行发行的西农币，以 1∶1 的等值比价混合流通；晋绥西农币与华北银行冀南币，按 20∶1 的比价混合流通。在东北解放区，长城银行券、关东银行券与东北银行券，也实行固定比价混合流通。

此后，为了逐步减少货币种类，便于统一货币，各地区又进一步实行只发一种货币而停发另一种或其他货币的措施。例如，在西北区停止发行陕甘宁商业流通券，只发行晋绥的西农币；在华北区，停止发行晋察冀边币，只发行冀南币；在华东区，停止发行华中币，只发行北海币；在东北地区，停止发行长城券和关东券，只发行东北银行券。这样，到 1948 年底止，除中原解放区的中州农民银行券、东北解放区的东北银行券以及冀察热辽解放区的长城银行券仍在各自地区成为独立的货币外，华北、西北、华东三大解放区已经初步完成了货币的统一工作。

（三）中国人民银行的建立和人民币的诞生。

为了适应解放战争胜利发展的需要，在中共中央的领导下，筹划组建中央银行，发行统一的货币的工作被提上了议事日程。1947 年 10 月 8 日，中共中央在批复华北财经办事处的报告中指出：“目前建立统一的银行有点过早，进行准备工作是必要的，至于银行名称，可以用中国人民银行。”1947 年 11 月，华北财经办事处确定由南汉宸负责组织“人民银行筹备处”，筹备处成员除南汉宸外，先后参加的工作人员有何松亭、石雷、武子文、秦炎、孙及民、王厚溥、武博山及赵善普等人。人民银行筹备处成立时，华北人民政府主席兼华北财经办事处主任董必武在河北省平山县西柏坡村的住处接见了筹备处全体成员，指出筹备处应从对各地区的经济金融情况的调查研究着手，

研究中央银行怎么建立，中央银行票子怎么发行，城市金融怎么管理，国民党政府的银行怎么接管，还要抓紧票子的印刷等。随后，经华北人民政府与陕甘宁边区政府、晋绥边区政府和山东省政府协商，中共中央决定在华北银行、北海银行及西北农民银行的基础上，成立中国人民银行，发行中国人民银行钞票——人民币，中国人民银行总经理为南汉宸，副总经理为胡景沄、关学文。当时确定发行人民币的任务是统一各解放区的货币，同时作为新中国的本位币。这样，在解放战争即将取得全国胜利的前夕，于 1948 年 12 月 1 日，中国人民银行在河北省石家庄市宣告成立，随即发行了人民币①。

总之，解放区金融机构的建立，为全国解放后迅速开展各项金融工作创造了条件，为在全国范围建立统一的社会主义国家银行奠定了基础。

① 参见尚明主编：《当代中国的金融事业》，第 25—31 页，中国社会科学出版社，1989 年。

第五章　人民民主专政国家政权的建立

第一节　中国共产党建立人民民主专政国家政权的理论和方针政策

一、中国共产党夺取全国胜利的理论和方针政策

1947 年 7—9 月，解放战争的形势发生了根本变化，人民解放战争由战略防御转入战略进攻，而国民党军队则由战略进攻转入战略防御。对此，毛泽东明确指出，这是一个历史的转折点，"这是蒋介石的二十年反革命统治由发展到消灭的转折点。这是一百多年以来帝国主义在中国的统治由发展到消灭的转折点"①。这个转折点，标志着中国革命的全国性胜利即将来临。

为了迎接和加快全国性胜利的早日到来，中共中央和毛泽东制定了从国民党防线的要害和薄弱的中央部分进行突破，挺进大别山，夺取中原的战略计划。按此计划，从 1947 年 6 月底到 9 月下旬，刘伯承、邓小平率领的晋冀鲁豫野战军，陈毅、粟裕率领的华东野战军，陈赓、谢富治兵团三路大军挺进中原，在国民党统治区域的江、淮、河、汉之间纵横驰骋，共歼灭国民党军 19.5 万人，解放县城近百座，恢复和扩大了中原解放区，吸引和调动国民党军南线各部兵力 160 多个旅中的约 90 个旅于自己周围，迫使国民党军处于被动地位。这对于改变整个战争形势，起了决定性的战略作用。仍在内线作战的人民解放军也在同时加紧发起攻击，并渐次转入反攻。至 1948 年 6

① 《毛泽东选集》第 4 卷，第 1244 页，人民出版社，1991 年。

月止,共歼灭国民党军152万余人,解放土地15.5万多平方千米,解放人口3700万人,收复和解放城市164座。人民解放军的兵力增至280万人。而国民党军兵力则减到365万人,能集中前线作战的只有170万人了。战场的敌我力量对比的形势变化,表明决定中国两种命运前途的战略决战的时机已经到来。中央军委和毛泽东抓住战略决战的时机,组织了辽沈、淮海、平津三大战役。三大战役中共歼敌173个师、154万余人,解放了东北全境、华北大部以及长江以北的广大地区,基本上消灭了国民党军队的精锐部队。

随着中国人民解放军在战场上的节节胜利,政治上摧毁国民党统治基础的斗争,也逐步在已解放的地区展开。1947年10月10日,中共中央发布了《中国人民解放军宣言》,提出了"打倒蒋介石,解放全中国"的口号,宣布了人民解放军的,也就是中国共产党的八项基本政策,号召全国人民结成广泛的统一战线,为彻底埋葬蒋家王朝而奋斗。同时,中共中央还公布了《中国土地法大纲》,明确规定"废除封建性及半封建性剥削的土地制度,实行耕者有其田的土地制度",对从人力、物力上保证人民解放战争迅速取得胜利,起了重大作用。在土改运动的同时,还开展了整党和新式整军运动,进一步纯洁了党的基层组织,提高了部队的战斗力。1947年12月,中共中央在陕北米脂县杨家沟召开会议。毛泽东在会上作了题为"目前形势和我们的任务"的书面报告,深刻地分析了国际国内形势,阐明了彻底打败蒋介石、夺取全国胜利的军事、经济、政治等方面的纲领和政策。在军事方面,报告总结了中国人民革命战争特别是解放战争一年多来的经验,提出了著名的十大军事原则,特别强调了人民解放军的作战目标是消灭敌人的有生力量,作战方法是集中优势兵力在运动中有把握有准备地消灭敌人。十大军事原则反映了人民战争的客观规律,对最后彻底消灭国民党反动派具有重大的指导意义。在经济方面,报告着重阐明了共产党在民主革命中的三大经济纲领,即没收封建阶级的土地归农民所有,没收蒋介石、宋子文、孔祥熙、陈立夫为首的垄断资本归新民主主义的国家所有,保护民族工商业。在政治方面,报告提出的基本纲领是:联合工农兵学商各被压迫阶级、

各人民团体、各民主党派、各少数民族、各地华侨和其他爱国分子，组成民族统一战线，打倒蒋介石独裁政府，成立民主联合政府。这个报告解决了中国革命伟大转折关头所面临的各项重大政策问题，为夺取全国革命胜利作了充分的准备。

在军事上和政治上取得全面胜利之际，“建立一个怎样的新中国”的问题，便摆在了中国人民面前。中国共产党总结历史和现实的经验，坚持主张建立一个工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的新国家。毛泽东在1948年9月中共中央政治局会议的报告中提出，要“建立无产阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政”。并指出：“我们政权的阶级性是这样：无产阶级领导的，以工农联盟为基础，但不是仅仅工农，还有资产阶级民主分子参加的人民民主专政。”[①]1948年12月30日，在《将革命进行到底》一文中，毛泽东第一次公开使用“人民民主专政”的概念。他说，如果要使革命进行到底，那就是用革命的方法，消灭一切反动势力，“在全国范围内推翻国民党的反动统治，在全国范围内建立无产阶级领导的以工农联盟为主体的人民民主专政的共和国”[②]。1949年3月，毛泽东在中共七届二中全会上再一次明确提出，要建立和巩固“无产阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政”[③]。毛泽东在报告中还阐述了促进革命迅速取得全国胜利和组织这个胜利的各项方针，提出在国民党的国家机器被摧毁后，必须建立人民革命的政权机构。召集新的政治协商会议和成立民主联合政府的条件均已成熟，应该积极进行建国的各项准备工作。全会最后批准了毛泽东提出的召开没有反动分子参加的新政治协商会议，成立民主联合政府的建议。

为了迅速地完成建国的准备工作，迅速组织起新型的国家政权，毛泽东于1949年6月30日发表了《论人民民主专政》一文，总结了

---

① 《毛泽东文集》第5卷，第135页，人民出版社，1996年。
② 《毛泽东选集》第4卷，第1375页，人民出版社，1991年。
③ 《毛泽东选集》第4卷，第1436页，人民出版社，1991年。

中国革命的历史经验，阐述了未来的中华人民共和国的政权性质、国家体制和政权体制及其对内对外政策。他说："总结我们的经验，集中到一点，就是工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。……这就是我们的公式，这就是我们的主要经验，这就是我们的主要纲领。"①这篇文章，是新的国家政权建设的理论基础。它的发表，为中华人民共和国的建立，提供了强有力的理论依据，对建国工作起到了重要的指导作用。

二、中国人民政治协商会议

（一）中国人民政治协商会议的召开

1947 年，随着中国人民解放军在战场上转入战略进攻，国内形势发生了迅速变化。在军事方面，国民党军队节节败退，已逐渐失去了优势和许多战略要地。政治方面，广大解放区普遍进行土地改革，彻底推翻了封建土地所有制度，摧毁了国民党统治的社会基础和统治工具——旧的地方政权机构，建立了新民主主义性质的地方政权机构和政治经济秩序。国内军事、政治的这种新的形势，使建立统一的国家政权、确立新的国家形式和社会政治经济秩序，成为摆在中国共产党、中国人民解放军和中国人民面前的日益紧迫的任务。1948 年 4 月 30 日，中共中央在纪念"五一"劳动节的口号中提出："全国劳动人民团结起来，联合全国知识分子、自由资产阶级、各民主党派、社会贤达和其他爱国分子，巩固与扩大反对帝国主义、反对封建主义、反对官僚资本主义的统一战线，为了打倒蒋介石、建立新中国而奋斗。"同时提出："各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府。"②召开人民政治协商会议的建议被正式提了出来。

1948 年 5 月 1 日，毛泽东亲自致信李济深、沈钧儒两位民主人

---

① 《毛泽东选集》第 4 卷，第 1480 页，人民出版社，1991 年。

② 中共中央党史研究室编：《中国共产党历史大事记》，第 166 页，人民出版社，1991 年。

士，提出："在目前形势下，召集人民代表大会，成立民主联合政府，加强各民主党派、各人民团体的相互合作，并拟订民主联合政府的施政纲领，业已成为必要，时机亦已成熟。国内广大民主人士业已有了此种要求，想二兄必有同感。但欲实现这一步骤，必须先邀集各民主党派、各人民团体的代表开一个会议。在这个会议上，讨论并决定上述问题。此项会议似宜定名为政治协商会议。"①

1948 年 5 月 5 日，各民主党派与民主人士李济深等致电中共中央主席毛泽东，响应"五一"号召。随之，中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主促进会、三民主义同志联合会、中国民革民主促进会、中国致公党、台湾自治同盟、中国人民救国会、在港各界爱国人士、学术工作者协会留港理事、留港妇女界、国外华侨团体、第六次劳动大会等，相继发表声明、宣言和通电，响应中共中央的号召，拥护和赞成召开新的政治协商会议，讨论成立民主联合政府事宜。在上海转入地下斗争的中国民主建国会，授权在香港的常务理事，向中国共产党表明民建响应中共中央的"五一"号召，拥护召开新的政治协商会议。

各民主党派和无党派人士以及各界人民群众对中共中央关于召开新的政治协商会议、建立民主联合政府的建议的热烈拥护和支持，为新政治协商会议的召开和民主联合政府的建立，奠定了坚实的政治基础，创造了更为成熟的条件。有鉴于此，中共中央开始着手进行具体的实质性的准备工作，把"五一"口号中提出的号召，变为具体的实际行动。

1948 年 8 月 1 日，中共中央主席毛泽东复电给响应"五一"号召的各民主党派、各人民团体、社会贤达及民主人士李济深等，正式邀请他们或他们的代表，到解放区与中国共产党及各民主阶层，共商召开新政治协商会议、成立民主联合政府事宜。自此，各民主党派、各人民团体的代表及各方面民主人士，相继到解放区，与中共代表进行协商。11 月 25 日中共中央的代表与已经到达哈尔滨的民主人士，

---

① 《毛泽东书信选集》，第 301 页，人民出版社，1983 年。

就成立新政协筹备会议及新政权的性质与任务等项问题，达成共同协议。

协议决定，成立新政治协商会议筹备会，负责政协会议的各项具体准备工作。筹备会由中国共产党及赞成中共中央"五一"口号的各主要民主党派、人民团体及无党派民主人士等共计23个单位的代表组成。其任务是负责邀请参加新政治协商会议的各方代表人物，起草新政治协商会议的文件，召开新政治协商会议的正式会议。协议还责成中国共产党负责起草新政治协商会议筹备会的组织条例，送各方审阅同意后，由筹备会开会时通过。

协议还对新政治协商会议的性质及任务等问题作了下述决定：(1)新政治协商会议参加范围，由反对美帝国主义侵略、反对国民党反动统治、反对封建主义和官僚资本压迫的各民主党派、各人民团体及无党派民主人士的代表人物组成。南京反动政府系统下的一切反动派及反动分子必须排除，不许参加。(2)新政治协商会议在1949年举行。具体时间和地点由筹备会决定。(3)新政治协商会议主要讨论和实现两个大问题，一是制定新政治协商会议的共同纲领，一是建立中华人民共和国中央人民政府。

上述协议达成之后，国内形势又发生了更大的变化。东北全境解放，随后又取得淮海战役的胜利，人民解放战争的全国性胜利只需时日。毛泽东发出"将革命进行到底"的号召，要求用革命的方法坚决彻底干净全部地消灭一切反动势力，不动摇地坚持打倒帝国主义、封建主义和官僚资本主义，在全国范围内推翻国民党反动统治。在全国范围内建立工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的共和国，使中华民族来一个大翻身，由半殖民地变为真正的独立国，使中国人民来一个大解放，将自己头上的封建压迫和官僚资本的压迫一齐掀掉，并由此造成统一的民主和平局面，造成由农业国变为工业国的先决条件，造成由人剥削人的社会向着社会主义社会发展的可能性。1949年1月14日，毛泽东又发表了对于时局的声明，提出了进行和平谈判的八项条件。其中之一是召开没有反动分子参加的政治协商会议，成立民主联合政府，接收南京国民党反动政府及其

所属各级政府的一切权力。1月22日,李济深等55位民主党派成员和民主人士发表了《对时局的意见》,表示彻底支持毛泽东代表中国共产党提出的各项主张特别是召开政治协商会议民主建国的主张。解放区以外的民主党派和民主人士也作了同样的表示。大家一致承认中共的主张为全国人民团结奋斗、和平建国的政治基础,愿为此而与中共共同努力,促其实现。

1949年上半年,北平、天津、汉口、南京、上海等大城市相继解放,为迅速完成各项准备工作,尽快召开新的政治协商会议,成立民主联合政府,以便统一领导全国人民消灭国民党残余势力,恢复和发展国家建设事业,经过协商,于6月15日在北平正式宣布成立了新政治协商会议筹备会,并召开了新政治协商会议筹备会第一次全体会议。会期五天,出席会议的有中国共产党和各民主党派、人民团体、各界民主人士、少数民族和海外华侨代表等,共23个单位,134人。开幕式上,毛泽东、朱德、李济深、沈钧儒、郭沫若、陈叔通、陈嘉庚分别发表了讲演。会议通过了《新政协筹备会组织条例》,并依据这一条例,选出了毛泽东、朱德、李济深等21人组成的常务委员会,负责办理筹备会的经常性工作。常务委员会推选毛泽东为主任,周恩来、李济深、沈钧儒、郭沫若、陈叔通为副主任,李维汉为秘书长。常务委员会下设六个小组,分别进行下列六项具体准备工作:(1)拟定参加新政治协商会议的单位及其代表名额。(2)起草新政治协商会议组织条例。(3)起草共同纲领。(4)拟定中华人民共和国政府方案。(5)起草宣言。(6)拟定国旗、国徽及国歌方案。李维汉、谭平山、周恩来、董必武、郭沫若、马叙伦分别为六个小组的组长。

会议还通过了《关于参加新政治协商会议的单位及其代表名额的规定》。决定参加新政治协商会议的单位及代表名额为:党派代表14个单位,142人;区域代表9个单位,102人;军队代表6个单位,60人;团体代表16个单位,206人。除此之外,另设特邀代表单位。其代表资格、名额及人选由筹备会常委会商定。每一单位,代表名额满10人以上者推候补代表2人,不满10人者推候补代表1人,候补代表可列席新政协会议。

筹备会第一次全体会议闭幕以后，在常务委员会主持下，围绕下述三方面，进行了三个月的紧张准备工作，到9月依次完成：(1)拟定新政治协商会议的各种文件；(2)推动并促成全国社会科学、自然科学、教育、新闻等人民团体的筹备工作，并协助成立全国文联，以便由这些团体提出该方面出席新政协会议的人选名单；(3)根据《关于参加新政治协商会议的单位及其代表名额的规定》，协商各单位的代表名单。

1949年9月17日，常委会召集了筹备会第二次全体会议。会议审议通过了《中国人民政治协商会议组织法草案》、《中国人民政治协商会议共同纲领草案》、《中华人民共和国中央人民政府组织法草案》。鉴于起草中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言草案及拟定国旗、国徽图案及国歌订谱建议案等两项工作尚未完成，会议决定将这两项工作移交给中国人民政治协商会议第一届全体会议，并由原来负责此两项工作的两个小组直接向中国人民政治协商会议第一届全体会议主席团提出报告。会议还通过了中国人民政治协商会议第一届全体会议主席团和秘书长名单。

经过充分的准备，1949年9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开。出席和参加会议的有来自国内外各个方面的600多位代表，代表着全中国所有的党派、人民团体、人民解放军、各地区、各民族和国外华侨，体现了会议的广泛性和民主性。这次会议担负着重要的使命。它代行全国人民代表大会的职权。它的主要任务是制定中国人民政治协商会议组织法，制定中华人民共和国中央人民政府组织法，制定中国人民政治协商会议共同纲领，选举中国人民政治协商会议全国委员会，选举中华人民共和国中央人民政府委员会，制定中华人民共和国的国旗和国徽，决定中华人民共和国国都的所在地以及采取和世界大多数国家一样的纪年方法。

会议经过10天的协商讨论，顺利完成了全部任务。会议一致通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，载明：中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政。这就

用国家根本大法的方式，确立了人民民主专政是我国的根本国家制度。人民民主专政是我国从新民主主义转变到社会主义的政治前提和政权保障。

会议制定了《中华人民共和国中央人民政府组织法》，规定：中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政的国家。中华人民共和国政府是基于民主集中制原则的人民代表大会制的政府。中央人民政府委员会对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权。中央人民政府委员会组织政务院，为国家政务的最高执行机关；组织人民革命军事委员会，为国家军事的最高统辖机关；组织最高人民法院和最高人民检察署，为国家的最高审判机关和检察机关。

会议选举产生了中国人民政治协商会议第一届全国委员会委员180人，毛泽东为主席，周恩来、李济深、沈钧儒、郭沫若、陈叔通为副主席。会议选举产生了中央人民政府委员会，毛泽东为中央人民政府主席，朱德、刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗为副主席，委员有周恩来等56人。会议一致通过：中华人民共和国的国都定于北平，自1949年9月27日通过之日起，改名为北京；中华人民共和国的纪年采用公元纪年的方法；国旗为五星红旗，国歌为《义勇军进行曲》[①]。

9月30日，大会发表了全体会议宣言，号召全国人民进一步团结起来，建设独立民主和平统一富强的新中国。中国人民政治协商会议第一届全体会议，在圆满完成组建中华人民共和国的历史使命后，胜利闭幕。

1949年10月1日，中华人民共和国中央人民政府委员会在北京举行第一次会议，选举林伯渠为秘书长，任命周恩来为中央人民政府政务院总理兼外交部长，毛泽东为中央人民政府人民革命军事委员会主席，朱德为人民解放军总司令，沈钧儒为最高人民法院院长，罗荣桓为最高人民检察署检察长，并责成他们从速组织政府机关，进

---

① 参见《人民大宪章学习资料》，第25—27页，新潮出版社，1995年。

行各项政府工作。

10月1日下午3时，首都30万群众在天安门广场集会，隆重举行了开国大典。中华人民共和国中央人民政府主席毛泽东亲手升起了第一面五星红旗，向全世界庄严宣告中华人民共和国成立，中国人民从此站起来了。

中华人民共和国的成立，标志着中国新民主主义革命在全国的胜利，标志着中国革命开始进入一个新的历史时期。

（二）中国人民政治协商会议的特点①

新中国的建国程序，使中国人民政治协商会议具有三个方面的特点：

第一，中国人民政治协商会议被赋予了极其特殊的使命，代行了全国人民代表大会的职权。

《中国人民政治协商会议共同纲领》规定：中国人民政治协商会议代表全国人民的意志，宣告中华人民共和国的成立，组织人民自己的中央政府。

在普选的全国人民代表大会召开之前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权，制定中华人民共和国中央人民政府组织法，选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。

《中国人民政治协商会议组织法》规定，在普选的全国人民代表大会召开以前，中国人民政协全体会议执行全国人民代表大会的职权：甲、制定或修改中华人民共和国中央人民政府组织法；乙、选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权；丙、就有关全国人民民主革命事业或国家建设事业的根本大计或重要措施，向中华人民共和国中央人民政府委员会提出决议案。

根据《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中国人民政治协商会议组织法》的上述规定，1949年中国人民政治协商会议第一次全

① 本部分内容来源于杨火林撰写的《新中国建国程序的调整与中国人民政治协商会议的过渡性特点》一文，见《中共党史研究》2004年第6期。

体会议行使了下列职权：通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》；通过了《中国人民政治协商会议组织法》；通过了具有临时宪法效力的《中国人民政治协商会议共同纲领》；选举产生了中华人民共和国中央人民政府委员会；通过了关于中华人民共和国国旗、国歌、国都、纪年的四个决议。

第二，中国人民政治协商会议拥有广泛的代表性，具有全国人民代表大会的性质。

为了使中国人民政治协商会议得到全国人民的认可和国际社会的承认，体现更广泛的民意基础，中国共产党在筹备政治协商会议时采取了两大措施：

一是改变政治协商会议的召集方式，由原定中国共产党等少数几个政党召集，改为由中国一切民主党派、人民团体与少数民族、海外华侨共 23 个单位共同筹备与召集，以表达大多数政治团体的共同意志。

二是扩大政协的代表性，使政协全体会议能够代表全国各民主阶级、各族人民的共同利益。新政协筹备会在参加范围、规模、名额分配以及代表资格、产生方式等方面，反复研究，慎之又慎。通过协商和特别邀请两种方式最后确定的 662 名会议代表，分别归属于 14 个党派、9 个区域、6 个军队单位、16 个团体单位和特别邀请人士，既有属于单位的“条条”，也有属于区域的“块块”。代表中，共产党员约占 44%，非共产党员约占 56%，其中民主党派成员共约占 30%，工人、农民代表和无党派人士共约占 26%。这一阵容，体现了全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体和一切爱国民主力量的大团结，“具有代表全国人民的性质”。

第三，中国人民政治协商会议的组织体系分为三个层次：全体会议、全国委员会及其常务委员会。

中国人民政治协商会议全体会议，由出席中国人民政治协商会议的全体代表组成。由于政协全体会议代行了立法权、选举权、决议权等全国人民代表大会的职权，因此，从 1949 年至 1954 年第一次全国人民代表大会召开之前，政协全体会议法律上是中央国家政权机

关的最高层次。《中国人民政治协商会议组织法》规定，中国人民政协全体会议每3年召开一次，由全国委员会召集之。但中国人民政协全体会议只召开了一次，此后再也没有举行过。也就是说，中国人民政治协商会议的全国人民代表大会性质及对其职权的实际行使，在1949年9月30日第一次全体会议闭幕后就结束了。

政协全国委员会，由中国人民政治协商会议全体会议选举产生，是全体会议闭幕后中国人民政治协商会议的常设机构，共180人。政协全国委员会常务委员会，由政协全国委员会选举产生的28名常务委员组成。

与政协全体会议不同的是，政协全国委员会及其常委会不代行全国人大的职权，它们没有丝毫政权机关的性质和职权，只是纯粹的统一战线组织。在称呼上，它们也有所不同，政协全体会议成员称“代表”，代表们可以提出“决议案”；政协全国委员会及其常委会则称“委员”，委员们只能提出“建议案”。

事实上，在1949年10月至1954年10月的5年间，真正体现统一战线性质和行使政治协商职能的就是政协全国委员会及其常委会这两个层次。在新中国成立初期的政治运行中，重大问题先由政协全国委员会或其常委会进行协商，广泛反映各方面意见，再由中央人民政府行使国家权力进行决策，然后由人民政府各部门执行实施。政协全国委员会及其常委会开会时，中央人民政府委员会及政务院有关负责人一般都列席会议，有些则亲自作报告。政协委员们对这些报告可以提出赞成，也可以反对，但都没有强制力，只能起参考作用。也就是说，委员们只有批评与建议的权力，而没有约束与领导政府工作的权力。

尽管中国人民政治协商会议存在时间十分短暂，但它为新中国的诞生提供了合法性形式，为人民代表大会制度的最终形成创造了条件，奠定了中共领导下政治协商的制度基础，在新中国历史上具有不可替代的作用。

三、《中国人民政治协商会议共同纲领》的主要内容

《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)是总结中国人民百余年来的斗争经验,特别是近20多年来中国共产党领导中国人民反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义革命斗争的经验,根据中国的国情制定的符合全国人民利益和意志的起临时宪法作用的国家根本法,全文共8000字,包括序言、总纲、政权机关、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策等7章60条①。

《共同纲领》规定了新中国的性质:"中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家,实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政"。其任务是:"反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义,为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。"

《共同纲领》规定国家的政体是人民代表大会制。"中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。""国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间,中央人民政府为行使国家政权的最高机关。"各级政权机关一律实行民主集中制的组织原则。

在军事制度上,《共同纲领》规定:"中华人民共和国建立统一的军队,即人民解放军和人民公安部队,受中央人民政府人民革命军事委员会统率"。

在经济制度方面,《共同纲领》规定:"中华人民共和国经济建设的根本方针,是以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策,达到发展生产、繁荣经济的目的。"国家实行调剂国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济的政策,使各种经济成分在国营经济占主导地位的格局下,分工合作,各得其所,以促进整个社会经济的发展。国营经济和社会主

---

① 参见中央人民政府法制委员会编:《中央人民政府法令汇编(1949—1950)》,第16—25页,人民出版社,1952年。

义性质的经济,均应由国家统一经营。凡国有资源和企业,均为全体人民的公共财产,是人民共和国繁荣经济的主要物质基础和整个社会经济的领导力量。"凡有利于国计民生的私营经济事业,人民政府应鼓励其经营的积极性,并扶助其发展","在必要和可能的条件下,应鼓励私人资本向国家资本主义方面发展"。实行土地改革,保护农民已得土地的所有权,鼓励和扶助广大劳动人民根据自愿原则发展各种合作事业。

在文化教育方面,《共同纲领》规定:"中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育。人民政府的文化教育工作,应以提高人民文化水平,培养国家建设人才,肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想,发展为人民服务的思想为主要任务。"努力发展自然科学、社会科学和文艺、体育和卫生事业,保护新闻自由。提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱护公共财物为中华人民共和国全体国民的公德。

关于民族政策,《共同纲领》规定:"中华人民共和国境内各民族一律平等,实行团结互助,反对帝国主义和各民族内部的人民公敌,使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义,禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为。"各少数民族聚居地实行民族区域自治。

关于外交政策,《共同纲领》规定:"中华人民共和国外交政策的原则,为保障本国独立、自由和领土主权的完整,拥护国际的持久和平和各国人民间的友好合作,反对帝国主义的侵略政策和战争政策。"中华人民共和国愿在平等、互利、互相尊重领土主权的基础上,同各国建立外交关系,并与各国政府发展经济贸易。

《共同纲领》确认了中国共产党领导全国人民进行革命斗争的成果,确立了国家性质和政权形式,实际上成了新中国成立初期全国人民共同遵守的大宪章。它一经公布,就在保卫新生的人民共和国,巩固人民民主专政,加强革命法制建设,保护人民合法权利,促进国民经济的恢复和发展等方面,发挥了极大的作用。

第二节　中央人民政府的成立

一、中央人民政府委员会

中央人民政府委员会是中华人民共和国的最高权力机关，由代行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议第一届全体会议选举产生中央人民政府主席1人，副主席6人，委员56人组成，并由中央人民政府委员会互选秘书长1人，领导办公厅人员处理中央人民政府委员会的日常事务。它对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权。中央人民政府产生后，“人民政治协商会议选出的全国委员会即成为国家政权以外各党派、各人民团体的协议机关”①，不再具有国家权力机关的性质。

中央人民政府委员会依据中国人民政治协商会议全体会议制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》行使的职权有：制定并解释国家的法律，颁布法令，并监督其执行；规定国家的施政方针；废除或修改政务院与国家的法律、法令相抵触的决议和命令；处理战争与和平问题；批准或废除或修改中华人民共和国与外国订立的条约和协定；批准或修改国家的预算和决算；颁布国家的大赦令和特赦令；制定并颁布国家的勋章、奖章，制定并授予国家的荣誉称号；任命政府高级工作人员，包括政务院正副总理，政务委员，各部委署正副部长、正副主任、正副署长，科学院正副院长；根据政务院的提议，任免或批准任免各大行政区和各省市人民政府的正副主席和主要工作人员；任免驻外大使、公使和全权代表；任免人民革命军事委员会的正副主席、人民解放军的正副总司令、正副总参谋长、总政治部正副主任；筹备召开全国人民代表大会。

中央人民政府主席主持中央人民政府委员会的会议，并领导中央人民政府委员会的工作。中央人民政府副主席和秘书长协助主席

---

① 《董必武选集》，第24页，人民出版社，1985年。

执行职务。主席根据需要,或有三分之一以上委员的请求,或政务院的请求,得提前或延迟召开会议。中央人民政府委员会的会议须有过半数委员出席才能开会,须有出席委员过半数的同意才能通过决议。中央人民政府设办公厅,并根据需要设立其他附属机构。

二、政务院

政务院是国家政务的最高执行机关,由中央人民政府委员会组织,对中央人民政府委员会负责并报告工作,在中央人民政府委员会休会期间,对中央人民政府主席负责并报告工作。政务院由中央人民政府委员会任命总理 1 人,副总理若干人,秘书长 1 人,政务委员若干人组成。政务委员得兼任政务院所属各委员会主任委员和各部部长。政务院根据并为了贯彻执行《中国人民政治协商会议共同纲领》、国家的法律法令和中央人民政府的施政方针,行使下列职权:颁布决议和命令,并审查其执行情况;废除或修改各委、部、会、院、署、行和各级政府与国家法律、法令和政务院的决议、命令相抵触的决议和命令;向中央人民政府委员会提出议案;联系、统一并指导各委、部、会、院、署、行及所属其他机关的相互关系、内部组织和一般工作;领导全国各地方人民政府的工作;任免或批准任免不属于中央人民政府委员会任免职权以外的市县以上的主要行政人员。"批准任免"是指有的地方人民政府的主要负责人员经由选举产生,只需履行批准其任免的程序。

政务院总理总揽院务,副总理和秘书长协助总理履行职务。政务院每周召开一次政务会议,由总理召集。总理根据需要或三分之一以上政务委员的请求可提前或延期召开会议。政务会议须有政务委员半数以上出席才能开会,并须有出席政务委员过半数的同意才能通过决议。政务委员可以兼任各部部长或委员会主任,但部长或主任委员不一定是政务委员。政务院的决议和命令由总理签署,或由总理签署外并由有关委、部、会、院、署、行的首长副署。

政务院下设内务部、外交部、情报总署、公安部、财政部、人民银行、贸易部、海关总署、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业

部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、文化部、教育部、科学院、新闻总署、出版总署、卫生部、司法部、法制委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会等专管行政部门，来分管各项工作。在政务院和各部、会、院、行、署之间，设有政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会三个指导性委员会，负责指导、联系与其工作有关的各部门工作。因此，各部、会、院、行、署的工作"是受双重领导，一方面受政务院的领导，另一方面又受其所隶属的指导委员会的领导"①。政务院还设有相当于指导委员会一级的人民监察委员会，负责监督政务院所属各部、会、院、行、署的行政人员是否履行其职责。各部、会、院、行、署则在自己的职权范围内颁发决议和命令，并检查其执行情况。

三、人民革命军事委员会

国家最高军事统率机关是中央人民政府人民革命军事委员会。人民革命军事委员会设主席 1 人，副主席若干人，委员若干人，均由中央人民政府委员会任命。委员会下设若干部、局分管各项工作，设办公厅处理日常行政事务。

人民革命委员会的具体职权主要有：统率与指导中国人民解放军和人民公安部队，协调全国武装力量的行动；统一制定中国人民解放军和人民公安部队的制度、编制和纪律，领导与组织全国武装力量的各项建设，包括建立政治制度，以革命精神和爱国精神教育部队的广大指挥员和战斗员；领导建设海军和空军，以巩固国防；对外代表全国武装力量；对中央人民政府委员会负责并报告工作。

总之，人民革命军事委员会的责任，就是统一领导、指挥和协调全国武装力量，使中国人民解放军和人民公安部队成为国家政治经济建设和人民和平劳动与和平生活的坚强保卫者，成为人民民主政权的坚强柱石。

---

① 《董必武选集》，第 249 页，人民出版社，1985 年。

四、最高人民法院

国家最高审判机关是中央人民政府最高人民法院。最高人民法院设院长1人,副院长2—4人,委员13—21人,秘书长1人。最高人民法院内设民事审判庭、刑事审判庭及其他专门审判庭,来审理法定由其审理的各项案件。庭设庭长1人,副庭长2人,审判员若干人。

最高人民法院作为全国审判工作的最高领导机构,主要履行下述几方面的职权:领导和监督全国各级审判机关的审判工作;审理不服省级人民法院第一审判决的刑事、民事上诉案件及第二审判决准许上诉的案件;审理全国性重大的侵害国家的、侵害公共财产的及其他特别重大的第一审刑事、民事案件;审理国家法令规定以最高人民法院为第一审的刑事、民事案件;审理中央人民政府交办的第一审刑事、民事案件;根据需要,可以提审各级人民法院(包括最高人民法院分院)未判或已判的刑事、民事案件;为领导、监督审判工作,有权向各级人民法院(包括最高人民法院分院)抽调审查判决确定的刑事、民事案件,发现确有重大的判决错误,依再审程序处理之;对中央人民政府委员会负责并报告工作。

最高人民法院为更好地履行自己的职责,完成保护人民、打击敌人和犯罪的任务,实行便利人民、联系人民、依靠人民的审判方法和作风。同时,还实行了一些与旧的审判制度完全不同的审判制度,吸收人民群众参加陪审、就地审判和巡回审判制度,便于及时有效地掌握证据,作出判决。还有公开审判制度等。

五、最高人民检察署

中央人民政府最高人民检察署,是全国最高检察机关,对政府机关、公务人员和全国国民是否严格遵守法律,负有最高检察责任。检察长、副检察长、委员均由中央人民政府委员会任命。检察长在检察署委员会议上,对有关检察工作的方针政策及重要事项有最后决定权。最高人民检察署除设办公厅外,还设第一、第二、第三等处分管

检察业务工作；设正副秘书长，在正副检察长领导下处理日常事务，并督促办公厅及各处室进行工作。

最高人民检察署的职权主要有：检察全国各级政府机关、公务人员和全国国民是否严格遵守中国人民政治协商会议共同纲领、人民政府的政策方针和法律法令；对反革命及其他刑事案件，实行检察，提起公诉；对各级审判机关之违法或不当裁判，提起抗诉；检察全国监所及犯人劳动改造机构之违法措施；处理人民不服下级检察署不起诉处分之申请复议案件；代表国家公益参与有关全国社会和劳动人民利益之重要民事案件及行政诉讼；领导和监督全国检察机构行使检察权；对中央人民政府委员会负责并报告工作。

最高人民检察署在行使最高检察权时，凡认为应当给予刑事处分的，即由最高人民检察署以该署名义向最高人民法院提起公诉。而认为应当给予行政处分者，应移送政务院人民监察委员会处理。

最高人民检察署为有效完成检察任务，可以向有关机关调阅各种文书资料，包括关于法律、法令、决议、命令等类的文书。被调阅资料的机构，必须及时提供，予以配合，不得进行任何有碍最高人民检察署执行任务的活动。

第三节　地方各级人民政府

新中国成立初期，全国共分为 6 个大行政区、1 个自治区和西藏地方，共辖 29 个省（包括待统一的台湾）、8 个相当于省的行署区、13 个中央或大行政区辖市。各省、市、自治区除由中央人民政府直接领导者外，其余省市由各大行政区人民政府（军政委员会）领导。省、自治区、地区下，一般划分为专区、县、区、乡（行政村）4 级。

一、大行政区人民政府（军政委员会）

大行政区人民政府（简称大区人民政府）是在解放战争中逐渐形成的，新中国成立后始在全国范围内普遍建立起来。1950 年 1 月，在原陕甘宁边区政府的基础上成立了西北军政委员会；2 月，成

立了华东军政委员会，并在中原临时人民政府的基础上成立了中南军政委员会；2月8日，成立了西南军政委员会。新中国成立前成立的东北人民政府仍称东北人民政府，华北人民政府撤销后所辖5省2市归中央人民政府管辖。

大区人民政府（包括军政委员会）既是中央人民政府的代表机关，又是地方政府的最高机关。大区人民政府委员会由主席1人、副主席及委员各若干人组成。主席主持大区人民政府委员会的全体会议并领导政府委员会的工作。大区人民政府委员会根据中央统一的政策法令行使下列职权：向所属省、市、县转发中央的政令，省、市、县向中央的请示由它转报；在职权范围内颁布决议、命令并审查其执行，有权拟定与地方政务有关的暂行法令、条例，但须报政务院批准或备案；依法任免或提请上级批准任免所属工作人员；在国家概算或预算规定的范围内，编制本区的概算或预算报请中央核准，并审核所属省、市、县的预决算转报中央核准；联系、统一并指导所属各部门的相互关系、内部组织和一般工作；指导中央人民政府人民革命军事委员会设在本地区的军事机构（如军区）及中央直接管理的各部门在本地区设立的机构（如铁路、邮电、航空、海关、银行等）①。大区人民政府委员会下设若干工作部门分管各项工作。工作部门一般称部，如民政部、财政部、教育部等；个别的称委员会或局，如民族事务委员会、新闻出版局等。在大区人民政府委员会与其各工作部门之间，先后设立有财政经济、政治法律和文化教育三个指导性委员会，分别指导各有关部会的工作，与指导性委员会同级的还有人民监察委员会。大区人民政府委员会设秘书长，承主席之命处理日常工作；秘书长下设办公厅等机构。最高人民法院分院和最高人民检察署分署，除受最高人民法院、最高人民检察署的领导外，同时又是大区人民政府的组成部分，受大区人民政府委员会的领导。

初期的大行政区表现出以下特点：（1）党、政、军一体的政治体制。六大行政区与当时形成的六大军区管辖的范围大体上一致，大

① 参见《人民民主政权建设工作》，第99—101页，人民出版社，1952年。

区的领导人往往也是各大军区的首脑,同时也是各大中央局的主要领导人。如中南局第一书记、中南军政委员会主席、中南军区司令员都由林彪一人担任;东北人民政府主席、东北局第一书记、东北军区司令员都由高岗担任;西北军政委员会主席、西北局第一书记、西北军区司令员都由彭德怀担任。(2)组织机构庞大而完整。如西南军政委员会下设四个委员会,即财政经济委员会、文化教育委员会、民族事务委员会和人民监察委员会。财政经济委员会下设财政、工业、交通、劳动、农业和渔业、水利等部。文化教育委员会下设卫生部、文化教育部及新闻出版处。到1951年底,又建立了政治法律委员会领导民政部、公安部、司法部和土地改革委员会。(3)大区政权吸收了不少党外人士参加。以西南军政委员会为例,在委员会的六个副主席中,共产党员只占一半,委员中则有近一半是党外人士。(4)大区政权具有过渡性。大区管辖范围之大,是中国历史上从未有过的。中国历史延续下来的地方政权体例大都是省、县、乡三级,并已形成了较稳定的行政区划。大行政区体制脱胎于战争年代,很大程度上是一种战时体制。随着社会的逐步稳定,经济的逐步恢复,尤其是中央权力的加强和进行有计划的经济建设,大区体制便逐步显露其不适应性。因此后来逐步削减大区的权力,以致最终撤销大区制,反映出了历史的必然。同时大区作为中央政府的派出机构也反映了它的过渡性①。

1952年底,恢复国民经济的工作已经完成,各种社会改革运动基本上已告胜利结束,全国大规模的有计划的经济建设和文化建设即将开始。为了加强中央的集中领导,1952年11月,中央人民政府决定将大行政区人民政府或军政委员会“一律改为行政委员会”②,仅作为中央人民政府的代表机关,不再作为地方最高政权机关。1952年12月至1953年2月,华东行政委员会、中南行政委员会、东北行政委员会、西北行政委员会、华北行政委员会、西南行政委员会

① 参见张则振:《新中国大行政区制的历史演变》,《百年潮》2001年第12期。
② 《人民日报》1952年11月17日。

先后宣告成立。至此全国共设有6个大区行政委员会。大区行政委员会的正副主席、委员和主要行政人员，由政务院提请中央人民政府任命，只是将原所设各部一律改为局（处），将一部分局（处）交中央主管部门直接领导，成为中央各部门设在该地区的专业管理局（处），但仍受大区行政委员会有关指导性委员会的指导和监督。

1954年，我国第一个五年计划已进入第二年，国家进行有计划的经济建设，要求进一步加强中央的集中统一领导，切实了解下面的情况，减少组织层次，提高工作效率，克服官僚主义。为了节约干部，加强中央和供给厂矿的需要及适当加强省市的领导，同年6月，中央人民政府委员会决定撤销大行政区一级的行政机构。各大行政区行政委员会的撤销，采取有计划、分期逐个撤销的方法，至11月全部完成。“自中华人民共和国成立以来，大区一级行政机构代表中央人民政府领导和监督地方政府，对于贯彻中央政策，实施人民民主建政工作，进行各种社会改革运动，恢复国民经济，以及在经济建设、文化建设和其他各方面的工作中，都起着很重要的作用，都胜利地完成了它的任务。”①

二、省以下各级地方人民政府

省以下各级人民政府委员会，由同级人民代表大会选举产生，普选的人民代表大会召开以前，由同级各界人民代表会议代行人民代表大会职权选举产生，并报上级行政机关批准任命。乡（行政村）人民代表会议召开以前，由乡农民代表大会代行人民代表会议职权，选举乡人民政府委员会。在新解放区解放初期，为了迅速建立革命秩序，地方各级人民政府委员会由上级人民政府或军事机关任命。

（一）省人民政府委员会

省人民政府委员会是省一级的地方政权机关，受主管大行政区人民政府（军政委员会）的直接领导，在不设大行政区人民政府的地区（如当时的华北区），省人民政府委员会由中央人民政府直接领

① 《人民日报》1954年6月20日。

导。省人民政府委员会由代行省人民代表大会职权的省各界人民代表会议选举主席1人，副主席若干人及委员若干人组成，并报中央人民政府批准。

省人民政府委员会的职权是：执行并对所辖各县、市转发中央人民政府和主管大行政区人民政府的决议和命令，并在其职权范围内颁发决议和命令，审查其执行情况；实施省各界人民代表会议的并经政务院和大行政区人民政府批准的决议案；拟定与省政有关的暂行法令条例，报告主管大行政区人民政府转请政务院批准或备案；提请上级人民政府任免或批准任免，或由省人民政府委员会自行任免或批准任免省的与所属县的重要行政人员；废除或修改所辖市、县人民政府或市、县各界人民代表会议与上级人民政府决议、命令相抵触的决议和命令；在国家概算和预算规定的范围内编制各该省的概算或预决算，经省各界人民代表会议审查通过或予追认，报请大行政区人民政府委员会审核，转报中央核准，省人民政府有权审核所辖市县的概算和预决算，报大行政区转请中央核准；统一领导和检查省人民政府所属各部门的工作，并领导和检查所辖各市、县人民政府的工作。

省人民政府主席主持省人民委员会的工作，副主席协助主席执行职务。省人民政府工作部门的设置，基本上与大区人民政府相同，也设有政法、财经、文教三个指导性委员会及人民监察委员会，工作部门一般称厅，如民政厅、财政厅、文教厅等，同时也设置有秘书长和办公厅。省人民法院和省人民检察署，也是省人民政府的组成部分，除分别受上级法院、检察署的领导外，也受省人民政府委员会的领导。省人民政府根据需要将本省划为若干专区，专区设专员公署作为省人民政府的派出机关。省人民法院和省人民检察署在专区设分院、分署，受所在专区专员之领导。

（二）市人民政府委员会

市由于隶属关系不同，分为中央辖市、大行政区辖市和省辖市等几种①。各种市人民政府均为地方一级政权机关，分别受中央、大行

① 参见《人民民主政权建设工作》，第116页，人民出版社，1952年。

政区和省的直接领导。市人民政府委员会由代行人民代表大会职权的各界人民代表会议选举的市长、副市长和委员组成,需提请上级人民政府转请政务院批准任命,或由政务院转请中央人民政府委员会批准任命。市人民政府委员会任期1年,其成员连选得连任。

市人民政府拥有广泛的职权,它执行上级人民委员会的决议和命令;实施代行人民代表大会职权的各界人民代表会议通过的并经上级批准的决议;拟定与市政有关的暂行法令条例,报上级人民政府批准后施行;提请上级政府任免或批准任免主要行政人员,并在市的职权范围内任免上述行政人员以外的行政人员;编制本市的概算和预决算,提请代行人民代表大会职权的市各界人民代表会议通过后,报请上级政府核算;统一领导和检查市人民政府所属部门的工作①。

市人民政府委员会根据市区大小和工作需要,一般设有民政、公安、财政、文教、卫生、劳动等局,并设财经、政法、文教三个指导性委员会及人民监察委员会。市人民法院与人民检察署亦是市人民政府的组成部分。市人民政府还设秘书长,在秘书长下设秘书厅(处)。大城市的市人民政府,可在市内划分若干市辖区,在市辖区内设区人民政府。区人民政府委员会由区人民代表大会选举产生。区人民政府设秘书室及民政、文教、卫生、建设、劳动、工商等科(股)。

(三)行政督察专区专署

1949年,全国有省级单位50个(其中省为30个),县级单位2607个(其中县为2067个)②,平均每个省级单位要管理的县级单位达52个之多。如果单以30个省管理2067个县计算,平均每个省要管理近70个县。为加强省对县的有效管理,1950年1月,政务院颁布了《省人民政府组织通则》和《县人民政府组织通则》,规定:各省得根据需要划为若干专员区,各设专员1人,并得设副专员1至2

---

① 参见《人民民主政权建设工作》,第124、125页,人民出版社,1952年。

② 参见刘君德、靳润成、周克瑜编著:《中国政区地理》,第254页,科学出版社,1999年。

人。专员公署为省人民政府委员会之派出机关。其主要职责是监督指导县人民政府的工作①。

1950 年 6 月,政务院颁布了《关于统一全国各级人民政府党派群众团体员额暂行编制(草案)》,系统规定了专区设置的原则、种类划分和专区党政群各系统的组织员额及编制,初步建立了专区专署制。

关于专区的设置原则,《关于统一全国各级人民政府党派群众团体员额暂行编制(草案)》规定:"专区制:各大行政区,各省可根据各区的具体条件,决定设置或取消。省以下设有行署和专署两层者,必须取消其中之一层,一律改称专署,以符合全国统一的行政编制。此外凡辖县不超过三十个以上的省,可考虑取消专署一层,省直接管理县。"

关于专区的组织机构,也明确规定:专区由地委会、专员公署、群团三部分组成。无论新、老专区均设正副专员各 1 人,正副地委书记各 1 人。专署设秘书室、民政科、公安处、法院、工商科、财政科、建设科、文教科、卫生科、托儿所等 10 个部门;地委会设秘书室、政研室、组织部、宣传部、招待所等 5 个部门;群团设工会、农会、青年团、妇联会②。

关于专区专署的职能,政务院只是笼统地规定为"监督指导"县人民政府,同时被限定没有财政权,没有辖市和企事业单位管理权,没有县级政府人事任免权,且新、老专区管理范围不应少于 10 个县③。1957 年 3 月 24 日,国务院编制委员会转发了山西省人民委员会《关于专员公署性质、任务方面有关问题的决定》,明确规定了专署的职权有:对所属各县人民委员会的工作进行一般的督导检查;进

---

① 参见张坚石等编:《地方政府的职能和组织结构》下册,第 89、178 页,华夏出版社,1994 年。

② 参见李海、李惠贤、成丽英主编:《统一财经为新中国奠基立业》,第 210—211 页,当代中国出版社,2008 年。

③ 参见侯桂红:《1949—1966 年专区专署制述评》,《石家庄学院学报》2011 年第 2 期,第 64 页。

行必要与可能的调查研究；完成省人民委员会临时交办的各项必要的具体任务；不向县人民委员会颁发命令，不在省人民委员布置的任务之外向县人民委员会布置任务；可以向县人民委员会发布补充性质的指示，可以发布对于好坏典型进行表扬和批评的通报；可以向省提出意见；可以指调各县有关负责人到专署进行汇报；可以召开县长会议①。

1954 年 9 月，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》将专区专署制写进宪法，标志专区专署制成为法定的地方政治制度。

（四）县人民政府

县人民政府是县各界人民代表会议休会期间人民行使政权的机关，为一级政权组织，受省人民政府的领导和主管区专员的监督指导。县人民政府委员会由代行人民代表大会职权的县各界人民代表会议选举县长、副县长和委员组成，并报人民政府转请政务院批准任命。在新中国成立初期，为迅速建立革命秩序，县人民委员会由上级人民政府或上级军事管制机关任命，任期 1 年，根据县区之大小和工作需要，设民政、财政、教育、公安等科局，以及人民监察委员会、县人民法院和县人民检察署。县府设秘书，承县长之命主持日常工作。

（五）区人民政府

区人民政府是代行人民代表大会职权的区各界人民代表会议闭会期间的政权机关。区人民政府委员会由区长、副区长、委员组成，市辖区设秘书室和民政、文教、卫生、建设、工商、劳动等科，县辖区开始时只设秘书及助理若干人，分工办理各项工作，因工作需要可设若干经常的和临时的委员会。市辖区和县辖区人民政府的职权基本相同：执行上级政府的决议和命令，执行代行人民代表大会职权的区各界人民代表会议通过的并经上级政府批准的决议，领导、检查区政府

---

① 参见国务院编制委员会：《编制工作参考资料第 3 号》（1957 年 3 月），河北省档案馆：934 - 1 - 65。转引自侯桂红：《人民政府时期专区专署制度研究（1949—1966 年）》，第 19 页，首都师范大学博士论文，2009 年。

所属各部门的工作。所不同的是，县辖区政府还要领导所辖乡政府的工作，提请任免乡干部，废除、修改或提请县政府废除、修改各乡人民代表会议与上级政府政策法令相抵触的决议等。

（六）乡人民政府

乡政府是乡一级政权机关，受区政府领导，在不设区的地区，受县人民政府的领导和区公所的指导①，乡政府除乡长外，视乡的范围大小和工作繁简决定副乡长和委员的人数，一个乡包括几个自然村，较大的村设一副乡长，一般自然村至少有1名委员。乡政府专职干部甚少，除正副乡长外，设文书1人处理日常事务，根据工作需要可设立各种经常性委员会和临时性委员会，各委员会主任一般由乡政府委员兼任，同时吸收人民群众参加乡政府的工作。

三、民族自治区的自治机关

我国是一个多民族的国家，各族人民用自己辛勤的劳动发展了生产，创造了各民族的历史和文化，对伟大祖国的缔造都有重要的贡献。自中华人民共和国成立之日起，我国各族人民进入了人民民主、民族平等和民族团结的新的历史时期。中央人民政府根据共同纲领的规定，在少数民族聚居区大力推行民族区域自治。

民族区域自治，是中国共产党运用马克思列宁主义原理解决中国民族问题的基本政策。实行区域自治的各民族自治区，是中华人民共和国领土不可分割的一部分；各民族自治机关是中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导。民族区域自治政策的推行，使有一定聚居区的少数民族在中央人民政府和有关上级人民政府的领导下，实现了在管理本民族事务上当家做主的权利，建立了自治区和自治机关。截至1954年9月的统计，全国共建立了65个县以上的民族自治区②。这些自治区可以分为三种类

---

① 参见《中央人民政府法令汇编（1949—1950）》，第143—144页，人民出版社，1952年。

② 参见周恩来：《政府工作报告》，第23页，人民出版社，1954年。

型：一是以一个少数民族聚居区为基础建立的自治区，二是以一个大的少数民族聚居区和人口很少的其他少数民族聚居区为基础建立的自治区，三是以几个少数民族聚居区为基础联合建立的自治区。民族自治区的行政地位，一般是根据自治区的大小、人口多少来决定的。这时建立的自治区和自治机关，从省到乡各级都有。自治机关的建立与组织，都"应依据民主集中制和人民代表大会制的基本原则"，"各民族自治机关的具体形式，依照实行区域自治的民族大多数人民及与人民有联系的领袖人物的志愿"①来决定。实践表明，凡是实行了民族区域自治的地方，都出现了历史上前所未有的新气象。

除在少数民族聚居区实行区域自治外，为了保证少数民族杂居地区的各民族在政权机关中享有平等权利，以利于各民族互相合作与共同发展，1952 年 2 月，政务院公布了关于地方民族民主联合政府实施办法的决定。规定在下列地区可以建立民族民主联合政府：(1)境内汉族人口占绝对多数，但少数民族人口达总人口数量的百分之十以上的省(行署)、市、专区、县、区和乡(村)；(2)少数民族人口不达境内总人口数量百分之十，但民族关系显著，对行政发生多方面影响的省(行署)、市、专区、县、区和乡(村)；(3)两个以上少数民族杂居区，但未实行联合自治的地区；(4)民族自治区内汉族居民特别多的地区；(5)其他因特殊情况，经大行政区人民政府或中央人民政府政务院认可，有必要建立民族民主联合政府的地区②。

建立民族民主联合政府的目的是保障少数民族在政权中的平等地位，人民政府的称号并不因此改变。民族民主联合政府均为一级地方政权，其人民代表会议和人民政府的组织，一般适用中央人民政府所颁布的省、市、县、区、乡(村)各界人民代表会议组织通则和省、市、县、区、乡(村)人民政府组织通则的规定。人民代表会议代表的名额，以人口为基础作适当的分配，对人口特少的少数民族予以适当照顾。人民代表会议的协商委员会或常务委员会的名额和人选，均

---

① 《民族政策文献汇编》，第 166 页，人民出版社，1953 年。
② 参见《民族政策文献汇编》，第 183 页，人民出版社，1953 年。

要照顾到人口较少的少数民族。政府委员会的委员名额和人选须经充分协商，也应注意照顾人口较少的民族。人民政府首长，可依当地民族情况增设副职。据1952年6月不完全统计，全国"已建立的民族民主联合政府有二百多个。这一制度的推行，使少数民族杂居区的各民族，都有适当名额的本民族代表参加当地的政权工作，这就满足了民族杂居区少数民族参加政权的要求，从而加强了民族团结"①。

第四节 人民民主专政制度的确立

一、新中国成立初期的政治制度建设

（一）各级人民政权的建立和巩固

中华人民共和国的成立，标志着新民主主义革命的伟大胜利。这是中国历史上翻天覆地的大变，这是自鸦片战争以来，特别是中国共产党成立以来领导全国人民长期斗争的结果。从此，中国人民结束了一百多年来受奴役的苦难历史，广大劳动人民成了国家的主人。中华人民共和国的成立是马克思主义国家学说在中国的胜利，它为各级人民民主政权的建立和巩固创造了条件。

全国大陆地方各级人民政权，是随着人民解放战争的胜利，国民党地方政权的迅速崩溃而建立起来的。凡人民解放军初解放的地方，一律实行军事管制，取消国民党反动政权机关，由中央人民政府委任人员或前线军政机关组成军事管制委员会和地方人民政府，领导人民建立新秩序，并在条件许可时召集地方各界人民代表会议代行地方人民代表大会的职权。凡在军事行动已经完全结束，土地改革已经彻底实现，各界人民已有充分组织的地方，即实行普选，召开地方人民代表大会。为推动各界代表会议的召开，中央人民政府于1949年12月分别颁布了省、市、县各界人民代表会议组织通则，对

---

① 《人民日报》1952年9月21日。

各级各界人民代表会议的产生办法、任期和职权、活动规则与工作程序等都作了具体规定。

各地根据上述三个组织通则的规定和要求,陆续召开了各级各界人民代表会议,有的已代行人民代表大会职权,选举了人民政府。到1950年7月,全国5个大行政区、1个自治区(内蒙古)中,东北已召开了各界人民代表会议,选出了东北人民政府。全国28个省(不包括台湾、西藏)、9个相当于省的行政区中,9个省召开了人民代表会议并代行人民代表大会职权,正在准备召开的有10个省;行政区开过代表会议的有2个。全国已有210个市、镇、城关召开了人民代表会议,其中12个中央和大行政区的直辖市,均开过代表会议,北平、天津、西安等7个市已代行人民代表大会职权。省、市行政公署辖市67个均开过代表会议,有13个市代行市人民代表大会职权。石家庄、保定召开了市人民代表大会。专署、县所辖市、镇、城关已有131个单位开过代表会议。全国2069个县(不包括旗)中,有1707个县开过代表会议,其中18个县代行人民代表大会职权,20个县召开人民代表大会。东北有7个旗,内蒙古有22个旗,绥远2个盟、7个旗开过代表大会。东北有1212个区开了代表会议,其中377个区开了人民代表大会,8398个村开过村民代表会议,17153个村召开村民代表大会。华北、西北等地的老解放区的部分区、村也开过区、村代表会议或人民代表大会。各级各界人民代表会议的召开,是一个重大的政治变革,标志着我国人民政权建设已经取得了初步成就,为巩固我国人民民主专政奠定了基础。

尽管我国的人民民主政权建设取得了初步成就,但就全国来说,还有四分之一的县和不少地区、乡没召开过代表会议,还有些干部对召开各界人民代表会议的重要作用认识不足。为了加强人民政权的建设工作,中央人民政府于1951年4月发布了《关于人民政权建设工作的指示》和《关于十万人口以上的城市召开区各界人民代表会议的指示》。根据中央的指示,1951年内人民政权建设的重点是:按期召开各界人民代表会议,建立经常制度;各级人民代表会议必须迅速代行人民代表大会职权,选举人民政府,特别是市、县人民政府;调

整区、乡行政区划,建立健全区以下基层组织;加强省、市协商委员会和县常务委员会的工作;在少数民族聚居地区推行民族区域自治等。到1952年9月,全国30个省、2个省级行署区,160个市、2174个县(包括相当于县的行政单位)和约28万个乡,不仅建立了人民政府,而且都召开了人民代表会议,不少乡召开了代行人民代表大会职权的农民代表会议。有19个省、85个市、436个县和绝大多数的乡选举了各级人民政府委员会。省、市协商委员会和县常务委员会亦普遍建立,全部省和部分市的协商委员会代行了中国人民政治协商会议的地方委员会职权。少数民族聚居地区,大部分召开了各族各界人民代表会议,成立了区域自治政府。经过近三年的努力,各界人民代表会议不仅形成了经常制度,并在全国从上至下地建立起来了。

随着中央和地方各级人民民主政权的建立,我国政治制度的其他方面,如司法制度、军事制度、民族区域自治制度等也相继建立起来。

(二)第一届全国人民代表大会的召开和《中华人民共和国宪法》的制定

经过新中国成立后头三年的艰苦努力,大陆的军事行动已经结束,全国范围的土地改革已经完成,各界人民已经组织起来,工农业生产已恢复,为了迎接大规模的有计划的社会主义建设,必须进一步发扬社会主义民主,完备国家制度。

1953年1月13日,中央人民政府委员会举行第二十次会议,通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》,决定于1953年召开由人民用普选方法产生的乡、县、省(市)各级人民代表大会,在此基础上召开全国人民代表大会,制定宪法,选举新的中央人民政府。同时决定成立以毛泽东为首的中华人民共和国宪法起草委员会,和以周恩来为首的中华人民共和国选举法起草委员会。

经过充分的准备和精心的组织,从1953年下半年开始了中国历史上第一次规模空前的普选,首先是进行基层选举,召开基层人民代表大会。据统计,全国进行基层选举的单位共214798个,参加基层

选举的人共571434511人。全国动员了2579390名干部参加了选举的指导工作,普选中,全国进行选举地区的选民参加投票的有278093100人,占登记选民总数的85.88%,选民中妇女参加投票的占登记的妇女选民总数的84.01%,选出基层人大代表566.9万人,其中妇女代表占17.31%。

1954年6—7月,全国150个省辖市,2064个县、自治县及县一级的单位和直辖市的170个区,全部召开了人民代表大会,有些暂不进行基层选举的少数民族地区的专区级、县级单位也召开了人民代表会议。在这些会议中,分别选出了省、直辖市和自治区的人民代表共16680人,在7月至8月中旬,全国各省、直辖市和内蒙古自治区先后召开了人民代表大会,西藏地区和昌都地区也召开了代表会议,共选出全国人大代表1136人,军队召开了军人代表大会,选出了全国人大代表60人,华侨事务委员会在侨务扩大会议上选出了全国人大代表30人。总计全国人大代表1226人,其中妇女代表147人,占代表总数的11.99%;少数民族代表177人,占代表总数的14.44%。

1954年9月15—28日,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京举行。大会的主要任务是"制定宪法;制定几个重要的法律;通过政府工作报告;选举新的国家领导工作人员"①。其中通过宪法是大会最重要的内容。毛泽东致开幕词,刘少奇代表宪法起草委员会向大会作了《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,与会代表对宪法草案和刘少奇的报告进行了热烈的讨论。经过讨论,代表们一致认为经过全国各族人民热烈参加讨论的宪法草案,不仅用根本法的形式肯定了我国人民已经取得的胜利成果,而且明确规定了我国人民进行社会主义建设和社会主义改造的目标和道路,集中体现了各族人民的利益和意志。1954年9月20日,第一届全国人民代表大会第一次会议庄严通过了《中华人民共和国宪法》。

共和国的第一部宪法由序言和4章组成,共106条。

序言宣告中华人民共和国是人民民主专政的国家,奉行人民民

① 《毛泽东文集》第6卷,第349页,人民出版社,1999年。

主制度即新民主主义制度，保证通过和平的道路消灭剥削和贫困，建成繁荣幸福的社会主义社会。为此，党在1953年8月提出的过渡时期的总路线明确地规定在宪法序言之中，形成国家意志。序言说明新中国成立后几年内所取得的成就为有计划地进行经济建设、逐步过渡到社会主义社会准备了必要条件；以中国共产党为领导的各民主阶级、各民主党派、各人民团体的广泛的人民民主统一战线将继续发挥它的作用；在民族问题上则强调自由平等的原则，反对大汉族主义和地方民族主义，继续加强各民族的团结，照顾各民族的需要，充分注意各民族发展的特点；在对外政策上，根据平等、互利、互相尊重主权和领土完整的原则同任何国家建立和发展外交关系，坚定不移地维护世界和平和人类进步事业。

第一章"总纲"规定了国体、政体和各项基本国策。中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家，一切权力属于人民，人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民代表大会和其他国家机关一律实行民主集中制。总纲规定，中华人民共和国是统一的多民族的国家，各民族一律平等，禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结的行为，各少数民族聚居的地方实行区域自治，各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。总纲对当时存在的四种主要生产资料所有制规定了明确的政策，目的是通过社会主义工业化和社会主义改造，逐步消灭剥削制度，建立社会主义社会。总纲规定国家保护公民的生产资料和生活资料的所有权以及私有财产的继承权。同时规定，为了公共利益的需要，国家可以依法对土地和其他生产资料实行征购、征用或收归国有，禁止利用私有财产破坏公共利益。总纲还规定，一切国家机关和机关工作人员都必须效忠人民民主制度，服从宪法和法律，接受群众的意见和监督，努力为人民服务。为了保卫人民民主制度，总纲规定镇压一切叛国的和反革命的活动，惩办一切卖国贼和反革命分子。总纲最后规定，武装力量属于人民，其任务是保卫革命和建设的成果，保卫国家主权、领土完整和安全。

第二章"国家机构"，其6节分别是：全国人民代表大会，中华人

民共和国主席，国务院，地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会，民族自治地方的自治机关，人民法院和人民检察院。该章对人民共和国的国家机关作了全面系统的规定，并以相应的专门法律加以具体化，从而奠定了我国的政权结构既根本区别于西方国家，又异于苏联和东欧人民民主国家的稳定模式，此后宪法虽屡经修改，1954年宪法确定的模式相沿不改。

第三章为“公民的基本权利和义务”。该章本着权利和义务相统一的原则、公共利益和个人利益相统一的原则、权利的宪法规定和保障权利实现相结合的原则，对公民权利作出了颇为详尽的规定，其主要内容包括：(1)对公民政治权利的保护：公民在法律上一律平等；年满18岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权，但是有精神病的人和依法被剥夺选举权和被选举权的人除外。公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，为使公民享受这些自由，国家提供必要的物质便利。公民有宗教信仰的自由。公民对违法失职的国家机关工作人员有控告的权利，由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有取得赔偿的权利。(2)对公民人身权利的保护：人身自由不受侵犯，任何公民非经法院决定和检察院批准，不受逮捕；公民的住宅不受侵犯，通信秘密受法律保护；公民有居住和迁徙的自由。(3)对社会权利的保护：公民有劳动的权利，为实现这项权利，国家通过发展经济，逐步扩大就业机会，改善劳动条件和工资待遇；劳动者有休息权，国家规定职工的工作时间和休假制度；劳动者在年老、疾病或丧失劳动能力时，有获得物质帮助的权利。(4)对受教育权的保护：公民有受教育的权利，国家设立并逐步扩大各种学校和其他文化教育机关，特别关心青年的健康发展。(5)保障公民进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由，国家对于从事科学、教育、文学、艺术和其他文化事业的公民所进行的创造性工作，予以鼓励和帮助。(6)对特殊群体权利的保护：妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面享有同男子平等的权利。

第四章规定国旗是五星红旗，国徽中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮，首都是北京。

第一届全国人民代表大会的召开和《中华人民共和国宪法》的通过，为完善人民民主专政的国家制度，发扬社会主义民主，健全社会主义法制打下了基础。它是我国政权建设史上一个新的里程碑，标志着以中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会职权、以共同纲领起临时宪法作用的历史已经结束，人民代表大会制度作为我国的根本政治制度已经正式确立。

到 1956 年底，我国对生产资料私有制的社会主义改造基本完成，社会主义经济制度基本确立，在上层建筑领域，我国社会主义政治制度和一系列具体制度也基本确立，我国进入了全面建设社会主义时期。

二、人民民主专政制度的确立

（一）人民民主专政制度的主要特点

1949 年，毛泽东为纪念中国共产党建党 28 周年写了《论人民民主专政》一文，全面阐述了人民民主专政理论。明确指出，中华人民共和国实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政。中华人民共和国的国家政权属于人民。在此理论基础上，10 月 1 日，中华人民共和国成立。到此为止，人民民主专政的国家政权在中国确立。1954 年第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》，明确规定："中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。"

我国实行的人民民主专政的国家制度，是符合我国国情特点，具有中国特色的国家政权制度。人民民主专政的中国特色主要表现在：

第一，从中国的国情看，新中国成立以前，中国属于半殖民地半封建社会，与欧美发达资本主义国家不同，与十月革命前的俄国也不相同。中国的无产阶级人数很少，在全国 4.5 亿人口中，只有不足

300万人。农民占人口的80%以上。资产阶级分为官僚资产阶级和民族资产阶级两个部分，官僚资产阶级人数极少，占据统治地位，是革命的对象；民族资产阶级具有两面性，它同帝国主义、封建主义、官僚资本主义有矛盾的一面，又有联系和依赖的一面。在新中国成立后的过渡时期，民族资产阶级既有剥削工人，追求利润的一面，又有拥护无产阶级领导和接受社会主义改造的一面。民族资产阶级是人民的一部分。这种国情决定了我国的国家政权必然带有自己的特色。这种特色表现在政权组成的阶级结构和专政对象上，尤其是对民族资产阶级在国家政权和国家政治生活中的地位处理上，人民民主专政具有更广泛的民主性质。

第二，从内涵上看，人民民主专政是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的国家政权。新中国的"人民"是指"工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级"①。在人民民主专政的国家，工人阶级是国家的领导力量，"因为只有工人阶级最有远见，大公无私，最富于革命的彻底性"②。工人阶级的领导作用，是通过自己的先锋队共产党来实现的，因为只有它才能领导工人阶级和广大劳动群众去进行社会主义革命和社会主义建设。在人民民主专政的国家，工人阶级和农民阶级是社会上两个主要的劳动阶级。工人和农民结成牢固的联盟，就为无产阶级在国家政权中的领导地位奠定了广泛坚实的群众基础，同时也使人民民主专政的巩固以及人民民主专政各项任务的实现获得了最可靠的保证。民族资产阶级具有很大的重要性，但在国家政权中不占重要地位。

第三，在人民民主专政的国家，对人民实行民主，对敌人实行专政。社会主义国家同历史上的一切剥削阶级的国家相反，它是建立在生产资料的公有制基础上的。工人阶级和全体劳动人民共同享有对生产资料的不同形式的所有权和支配权，享有管理国家事务和社会事务的一切权力。我国的人民民主专政就是保证绝大多数人充分

---

① 《毛泽东选集》第4卷，第1475页，人民出版社，1991年。
② 《毛泽东选集》第4卷，第1479页，人民出版社，1991年。

享受这种民主权利，并且为此目的而向极少数危害绝大多数人利益的人实行专政。

人民民主专政国家在人民内部实行民主，其主要内容是：全体人民按照民主集中制的原则，通过人民代表大会的政权组织形式，实行管理国家的权力；在政治、经济、文化和社会生活等各个方面，实行和发展各个企业事业单位的民主管理和基层社会生活的群众自治；人民享有宪法和法律规定的广泛的、真实的自由和权利，同时履行宪法和法律规定的旨在维护全体人民共同利益的各项义务；在人民内部按照民主原则建立人与人之间的平等关系和个人与社会之间的正确关系，用民主的方法解决人民内部矛盾，使民主成为人民群众进行自我教育的方法。

人民民主专政国家的专政职能主要是：在国家法律的范围内，按照法律的程序剥夺反动阶级占有的生产资料，在必要的情况下剥夺他们的政治自由；镇压敌对分子叛国和反革命的活动；维护社会秩序，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪活动，惩办和改造刑事犯罪分子；防止敌对国家的侵略和颠覆；等等。

民主与专政是辩证统一的。只有在人民内部实行充分的民主，调动广大人民群众的积极性，形成强大的政治统治力量，才能对阶级敌人实行有效的专政；也只有对阶级敌人实行强有力的专政，打击他们的破坏活动，才能保障人民的民主权利和根本利益[①]。

（二）人民代表大会制度

人民代表大会制度是中华人民共和国的根本政治制度，已为1949年9月《中国人民政治协商会议共同纲领》所确认，但当时还不具备召开普选的全国人民代表大会的条件，而由中国人民政治协商会议的全体会议代行全国人民代表大会的职权。1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议的召开和中华人民共和国第一部宪法的通过，标志着人民代表大会制度的正式确立。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，是以民主集中制为原则，由人民选举代

---

① 参见陈高桐等：《第二个里程碑》，第181—182页，重庆出版社，1991年。

表组成各级人民代表大会,并以人民代表大会为基础,建立全部国家机构,行使国家权力,实现人民当家做主的制度。

1. 人民代表大会制度的内涵

要想全面了解人民代表大会制度,首先应该搞清楚这一制度的内涵。它的基本内容是:

第一,国家的一切权力属于人民。“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”[①]其中全国人民代表大会是最高国家权力机关,也是行使国家立法权的唯一机关。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。这就宣示了宪法所规定的“民主”原则。

第二,全国人民代表大会和地方各级人民代表都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。

第三,各级人民代表大会及其常委会实行民主集中制原则,集体行使权力,集体决定问题。在法律的制定和重大问题的决策上,由国家权力机关充分讨论,民主决定,以求真正集中和代表人民的意志和利益。

第四,国家行政机关、审判机关、检察机关都由全国人民代表大会产生,对它负责,受它监督。在人民代表大会统一行使国家权力的基础上,明确划分国家的行政权、审判权、检察权,实行严格的责任制,以便于国家机关各司其职,避免权力过分集中,以提高工作效率,使国家的各项工作能够有效地进行。

第五,全国人民代表大会作为最高国家权力机关,对地方人民代表大会不是领导关系,而是法律监督关系和工作联系关系。国务院作为最高国家权力机关的执行机关、最高行政机关,对地方各级政府是领导关系。在中央的统一领导下,实行中央和地方分权,充分发挥地方的主动性、积极性。

第六,在各少数民族居住的地方实行民族区域自治制度。民族自治地方的自治机关人民代表大会和政府具有两重性:一方面,它作

① 王培英主编:《中国宪法文献通编》,第209页,中国民主法制出版社,2004年。

为一级地方国家机关,受中央和上级国家机关的领导,行使宪法赋予一般地方国家机关的职权;另一方面,它作为民族自治地方的自治机关,享有宪法赋予它的自治权。

总之,中国的人民代表大会制度,不仅包括各级人民代表大会和人民代表大会的常务委员会,还包括其他国家机关及与之有关系的规定和运行的基本原则。这些国家机关都是由全国人民代表大会产生的,如国务院、中央军事委员会等,它们都对全国人民代表大会及其常委会负责,受它监督,是一个统一的整体①。

2. 人民代表大会制度的职能

人民代表大会分为全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。

(1)全国人民代表大会的职能

全国人民代表大会是最高国家权力机关,也是行使国家主权的唯一机关。它由各省、自治区、直辖市、军队和华侨选出的代表组成,每届任期4年,每年举行1次会议,由全国人民代表大会常务委员会召集。如果常务委员会认为必要,或有五分之一代表提议,可以临时召集。每次会议开始时,须选举本次会议的主席团和秘书长及通过本次会议的议程。主席团主持全国人民代表大会会议。主席团互推常务主席若干人以召集和主持主席团会议。全国人民代表大会会议设秘书处,在秘书长领导下进行工作。

全国人民代表大会的职权有:修改宪法,宪法的修改须有全体代表三分之二的多数通过;制定法律,法律和其他议案须有全体代表过半数通过;监督宪法的实施;选举和罢免人民共和国主席、副主席;根据国家主席的提名,决定国务院总理的人选,根据国务院总理的提名,决定国务院组成人员的人选,并有权罢免国务院总理、副总理、各部部长、各委员会主席、秘书长;根据主席的提名,决定国防委员会副主席和委员的人选,并有权罢免;选举和罢免最高人民法院院长和最

① 参见陈明显:《中华人民共和国政治制度史》,第97、98页,南开大学出版社,1999年。

高人民检察院检察长；决定国民经济计划；审查和批准国家预决算；批准省、自治区和直辖市的划分；决定大赦；决定战争与和平问题；全国人民代表大会认为应当由它行使的其他职权。

全国人民代表大会选举产生常务委员会作为自己的常设机构，由委员长1人、副委员长若干人、秘书长1人和委员若干人组成，任期4年。它对全国人民代表大会负责并报告工作，全国人民代表大会有权罢免常务委员会的组成人员。常务委员会的职权是：主持全国人民代表大会代表的选举；召集全国人民代表大会会议；解释法律；制定法令；监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作；撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令；改变或者撤销省、自治区、直辖市权力机关的不适当的决议；在全国人民代表大会闭会期间，决定国务院副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长的个别任免；任免最高人民法院副院长、审判员和审判委员会委员；任免驻外全权代表；批准和废除同外国缔结的条约；规定军人和外交人员的衔级和其他专门衔级；规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号；决定特赦；在全国人民代表大会闭会期间，如遇国家遭受武装侵犯，决定战争状态的宣布，决定全国总动员或局部动员，宣布全国或部分地区戒严。从1954年到1956年底，全国人民代表大会常务委员会共开过52次会议。

全国人民代表大会设立预算委员会、代表资格审查委员会、民族委员会、法案委员会和其他需要设立的委员会。其中，预算委员会，负责审查全国人民代表大会交付的预决算议案或其他同预决算有关的议案。代表资格审查委员会，于每届人大第一次会议开会时审查代表资格，对候补代表也进行同样的审查。民族委员会，负责审查人大或常务委员会交付的有关民族事务的议案，或其他议案中有关民族事务的部分；审查民族自治机关报请常务委员会批准的自治条例和单行条例，提出民族事务方面的议案和意见；研究有关民族事务问题。法案委员会，负责审查人大交付的法律案、常务委员会交付的法令案或其他有关法律、法令问题的议案；根据人大或常务委员会的决定，拟定法律、法令草案以及提出关于法律、法令的议案。由于民族

和法案两个委员会在全国人民代表大会期间还要协助常务委员会工作，因而它们在全国人民代表大会闭会期间也要受常务委员会的领导。宪法还规定，全国人民代表大会及其常务委员会还有权就特定问题设立调查委员会，该委员会进行调查时，一切有关国家机关、人民团体和公民都有义务向其提供必要的资料，不得拒绝。

（2）地方各级人民代表大会的基本职能

我国地方各级人民代表大会的设置与行政区划的层次是一致的。依照宪法的规定，省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会。它们是地方国家权力机关，在本行政区域内，代表人民行使国家权力。

地方各级人民代表大会由人民代表组成。人民代表通过直接选举或间接选举的方式产生。省、直辖市、县和设区的市实行间接选举，其代表由下一级人民代表大会选举产生，而不设区的市、市辖区、乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。省级人民代表大会每届任期 4 年，其他地方各级人民代表大会每届任期 2 年。

地方各级人民代表大会不设常务委员会，而由本级人民委员会召集，省、直辖市、县、市辖区的人民代表大会每年举行 2 次，交通不便的省每年举行 1 次，乡、镇每 3 个月举行 1 次，地方人民委员会认为必要时，或有五分之一代表提议，可以临时召集本级人民代表大会的会议。地方各级人民代表大会开会期间，由其产生的主席团主持，设秘书长 1 人，副秘书长若干人，秘书长由主席团提名，人民代表大会会议通过，副秘书长由主席团决定。地方各级人民代表大会召开会议时，可设代表资格审查委员会、议案审查委员会和其他需要设立的委员会，在主席团领导下工作。

地方各级人民代表大会的职权根据宪法确定的总原则，划定了两个具体范围：一个是县以上的地方各级人民代表大会的职权范围，一个是乡、民族乡、镇人民代表大会的职权范围。

县以上地方各级人民代表大会的职权有：保证法律、法令和上级人民代表大会决议的遵守和执行；在职权范围内通过和发布决议；规划经济建设、文化建设、公共事业、优抚工作和救济工作；审查和批准

预算和决算；选举本级人民委员会的组织人员；选举本级人民法院院长，省、直辖市的人民代表大会并且选举中级人民法院院长；选举上一级人民代表大会代表；听取和审查本级人民委员会和人民法院的工作报告；改变或者撤销本级人民委员会的不适当的决议和命令；改变或者撤销下一级人民代表大会的不适当的决议和下一级人民委员会的不适当的决议和命令；保护公共财产，维护公共秩序，保障公民权利；保障少数民族的平等权利；罢免本级人民委员会组成人员和由它选举产生的人民法院院长。

乡、民族乡、镇人民代表大会的职权有：保证法律、法令和上级人民代表大会决议的遵守和执行；在职权范围内通过和发布决议；批准农业、手工业的生产计划，决定互助合作的事业和其他经济工作的具体计划；规划公共事业；决定文化、教育、卫生、优抚和救济工作的实施计划；审查财政收支；选举本级人民委员会的组成人员；选举上一级人民代表大会代表；听取和审查本级人民委员会的工作报告；改变或者撤销本级人民委员会的不适当的决议；保护公共财产，维护公共秩序，保障公民权利；保障少数民族的平等权利；罢免本级人民委员会的组成人员。

3. 人民代表大会制度的特点

人民代表大会制度是适合中国国情的根本政治制度。中国是社会主义国家，从这个根本性质上看，人民代表大会制度具有区别于资本主义国家议会制的一般特征。主要是：它赖于产生与发展的基础是社会主义生产资料公有制；它作为国家的根本政治制度，直接体现人民民主专政的国家性质；它是中国人民在中国共产党的领导下建立、健全起来的；它的理论依据是马克思列宁主义、毛泽东思想的国家学说。人民代表大会制度除了体现其根本性质的一般特征之外，从基本内容来看，还具有以下几个特点：

第一，人民代表大会制度从国家形式上实现了人民民主即社会主义民主。它确认人民是国家主人的法律地位，保证人民行使管理国家的最高权力。全国和地方各级人大都是人民行使国家权力的机关。它们都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。

第二，全国和地方各级人民代表大会在国家机构体系中处于首要地位。全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使修改宪法，监督宪法的实施，制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律等职权。国家主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院都由全国人民代表大会产生，对它负责，受它监督。全国人民代表大会常务委员会是全国人民代表大会的常设机关，对全国人民代表大会负责。地方各级人大是地方各级国家权力机关，地方各级人民政府、法院、检察院由地方各级人大产生，对它负责，受它监督。

第三，全国和地方国家机构都是按照民主集中制的原则建立起来的。这样既保证了人民享有广泛的民主权利，又保证了国家权力的集中统一。

第四，中央和地方国家机构的职权划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。这样，有利于中央国家机构对地方国家机构在工作上进行正确的指导，同时又有利于地方国家机构根据地方本身的特点发展地方[①]。

（三）中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是中华人民共和国的一项基本政治制度。

中国共产党在领导中国新民主主义革命的过程中，把马克思主义政党理论和统一战线的学说与中国革命实际相结合，与各民主党派和无党派人士结成了最广泛的统一战线。在反帝反封建的共同政治要求基础上，中国共产党与各民主党派建立了合作关系。

1949 年 9 月，中国共产党和各民主党派及众多民主人士共同参加的中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平隆重举行。毛泽东等中共领导人同各民主党派代表、各民族代表、各民主人士平等协商国是，共同选举产生了中央人民政府。各民主党派的许多代表人

---

① 参见李寿初：《中国政府制度》，第 107—108 页，中央民族大学出版社，1997 年。

物参加了中央与地方各级政权的工作，参加了国家事务的管理，参与了国家政治与社会生活中重大问题的协商和决定，这标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的正式确立。1954 年《中华人民共和国宪法》的颁布，更是以法律的形式确认中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。

1. 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的基本内容

（1）参政议政

民主党派成员和无党派人士担任国家与政府的领导职务，是实现中共领导的多党合作制度的一项重要内容。

新中国成立初期，从中央到地方（特别是县以上的地方）所建立的政府，都有民主党派成员担任领导职务。在中央人民政府 6 名副主席中，有宋庆龄、李济深（民革主席）、张澜（民盟主席）三位非中共爱国人士和民主党派领导人，占 50%。在中央人民政府委员会 56 名委员中，有民主党派、无党派人士 28 人，占委员总数 50%。在人民革命军事委员会 28 名委员中，有民主党派人士 5 人，无党派民主人士 2 人，占总数的 25%。在政务院 4 名副总理中，有民主党派、无党派民主人士各 1 人，他们是郭沫若、黄炎培，占 50%。在 15 名政务委员中，有民主党派、无党派民主人士 9 人，占 60%。政务院 34 个部委中，有 14 名民主党派、无党派民主人士担任正职，42 人担任副职[①]。另外，民盟主要领导人沈钧儒担任最高人民法院院长，还有 2 名无党派民主人士分别担任最高人民法院副院长和最高人民检察署副检察长。在地方政府中，也有相当数量的民主党派领导人和无党派人士担任了领导职务。据统计，当时在大区或省委、省政府或军政委员会（行政委员会）任职的共有 70 人，其中正职 5 人，副职 65 人[②]。这个领导机构构成情况说明，我们的人民政府确实是多党合作的人民政府，真正体现了作为执政的中国共产党与参政的各民主

① 参见中共中央统战部研究室编：《新中国统一战线五十年大事年表》，第 351—352 页，华文出版社，2000 年。

② 参见《历次全国统战工作会议概况和文献》，第 355 页，档案出版社，1988 年。

党派之间的合作关系。

民主党派成员和无党派人士参加人民代表大会、人民政协参与管理国家和参政议政，是实现中共领导的多党合作制度的又一项重要内容。

人民代表大会是我国人民行使国家权力的机关，也是民主党派成员、无党派人士参政议政和发挥监督作用的重要机构。一方面，我国宪法规定人民代表由地区选举产生。民主党派成员被选为人大代表后，在人大中和其他人大代表一样，依照宪法及人大的有关法律进行工作。另一方面，为了更好地发挥民主党派成员和无党派人士在人大的参政议政和监督作用，要保证民主党派成员和无党派人士在人大及其领导机构中占有适当比例。1954 年 9 月第一届全国人民代表大会第一次会议充分体现了中共与各民主党派的团结合作。在 1226 名人大代表中，民主党派及无党派民主人士 558 人，占 45.5%；在人大常委会委员 79 人中，民主党派及无党派民主人士 39 人，占 49.4%；在人大常委会委员长、副委员长 13 人中，民主党派、无党派民主人士 8 人，占 67.5%[①]。在地方人民代表大会和委员会中，也按中共中央精神安排了一定数量的各方面有代表性的民主党派和无党派民主人士。民主党派成员和无党派人士担任人大代表，在人民代表大会中按照宪法和法律赋予的职责发挥作用，是民主党派和无党派代表人士参加国家政权，参与国家事务管理，履行参政议政和监督职能的重要方面。

人民政协是爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是各民主党派、无党派人士与中国共产党团结合作、协商议事的场所。为了使民主党派和无党派人士在人民政协中能够更好地参政议政，一方面保证民主党派和无党派代表人士在各级政协中占有较大比例，如 1949 年中国人民政治协商会议全体会议由出席中国人民政治协商会议的全体代表组成，在 662 名代

① 参见朱乔森、李玲玉、柳建辉主编：《中国共产党历史与经验》，第 304 页，中共中央党校出版社，2006 年。

表中,民主党派成员约占30%。政协全国委员会是全体会议闭幕后中国人民政治协商会议的常设机构,共180人,民主党派占50%[①]。另一方面,各民主党派和无党派人士通过对政治、经济、文化和社会生活中的重要问题以及人民群众普遍关心的问题,开展调查研究,通过调研报告、提案、建议案或其他形式,向党和国家机关提出意见和建议。此外,民主党派领导人参加重要的国事和外事活动,也是其参政议政的重要内容。

(2)政治协商

中国共产党同各民主党派之间的政治协商,是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的又一项重要内容,是中国共产党同各民主党派和无党派人士交换意见、互通信息、沟通思想的一条重要渠道,是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种好形式。

政治协商的目的,一方面是执政的中国共产党在作出重大决策前与民主党派和无党派人士进行广泛磋商和反复讨论,使中共和国家的重大决策,建立在更加科学的基础上,避免片面性和局限性,减少失误;另一方面是参政的各民主党派可以代表自己所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者,就协商的问题充分发表意见,在统一认识的基础上形成决定政策,从而调动各民主党派为社会主义建设服务的积极性。

政治协商的内容大致可分为四大类:一是关于国家在当前和今后发展的大政方针以及国家领导人选的问题;二是关于社会及群众生活的重大问题;三是关于地方性的经济、政治、文化的重大建设问题;四是有关统一战线的重大问题和党派关系的协调问题[②]。

协商形式主要有三种:一是中共中央和地方党委主要领导人邀请各民主党派主要领导人和无党派代表人士举行民主协商会,就中共中央将要提出的大政方针、重要国事、人事安排进行协商,沟通情

---

① 参见彭友今主编:《当代中国的人民政协》,第44页,当代中国出版社,1993年。

② 参见王行道主编:《中国特色的政党制度》,第175页,华文出版社,2003年。

况，听取意见。这种会议一般每年举行一次。二是中共中央和地方党委主要领导人根据形势需要，不定期地邀请民主党派主要领导人和无党派代表人士举行高层次、小范围的谈心活动，就共同关心的问题自由交谈、沟通思想、征求意见。三是由中共中央和地方党委召开民主党派、无党派人士座谈会，通报或交流重要情况，传达重要文件，听取民主党派、无党派人士提出的政策性建议或讨论某些专题。这种会议大体每两月举行一次，重大事件随时通报，有的座谈会也可委托中共政协党组或统战部举行①。

政治协商虽然不是一种法律程序，却是一种不可缺少的民主程序。一般来说，凡准备由中央人民政府通过的一切重要决定和法律条例，事先都提请政协全国委员会常务委员会交换意见，经过协商后再提交政府委员会讨论通过；凡准备由政务院通过的重要决议和指示，一般送请政协全国委员会常务委员会或有关工作组协商，然后再提交政务院政务会议讨论通过；最后才由人民政府各部门执行实施。政协全国委员会及其常委会开会时，中央人民政府委员会及政务院有关负责人一般都列席会议，有些则亲自作报告②。地方各级人民政府也仿效此种机制。

中国共产党与民主党派的政治协商是对国家的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商。这种协商是民主的、平等的、真诚的，通过反复协商，交换意见，集思广益，真正达到政治上的一致或基本一致。这对于保证党和国家各项方针政策的贯彻执行，对于维护国家的长治久安，促进社会主义现代化建设事业，具有十分重要的意义。

(3)民主监督

所谓民主监督一是指共产党对民主党派的监督，二是指民主党派对中国共产党、国家机关及其工作人员施政情况的监督。由于共

① 参见王行道主编：《中国特色的政党制度》，第178—179页，华文出版社，2003年。

② 参见马永顺著：《周恩来组建与管理政府实录》，第167页，中央文献出版社，1995年。

产党处于执政地位,更加需要民主党派的监督。

民主监督的主要内容包括五个方面:一是监督国家宪法与法律、法规的实施情况;二是监督中共中央与国家领导机关制定的重要方针政策的贯彻执行情况;三是监督国民经济和社会发展计划及财政预算执行情况;四是监督国家机关及其工作人员在履行职责、遵纪守法、为政清廉等方面的情况;五是监督参加政协的各单位和个人遵守政协章程和执行政协决议的情况。

民主监督的形式主要有:在政治协商中,民主党派就党和国家重大决策和重要方针政策制定过程中的有关问题提出意见、建议和批评;在高层次、小范围的谈心会上,民主党派主要领导人就重大问题向中共中央和地方党委主要负责人提出意见、建议和批评;在政协会议上,民主党派以党派名义就各方面的问题提出意见、建议和批评;民主党派的政协委员在政协各种会议上发言,并通过视察、调查和提交提案来实行监督;民主党派在调查研究的基础上就国家和地方政治、经济、社会生活中重大问题提出意见、建议和批评;民主党派参加政府有关会议和活动,参与有关法律的制定,提出意见、建议和批评;民主党派成员应邀担任司法机关和政府有关部门的特约监察员、检察员、审计员、教育督导员、土地监察专员、税务监察员等,发挥监督作用①。

2. 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的特点

中国共产党领导的多党合作与政治协商制度,是我国的基本政党制度。它是马克思主义政党学说的基本原理同中国革命和建设的实际相结合的产物,同时也是中国共产党人吸取各社会主义国家政治发展的成功经验和反面教训,并在长期的革命和建设实践中,经过反复比较和选择,逐步确定的适合中国国情的社会主义政党制度。这一政党制度既不同于苏联的一党制,也不同于欧美资本主义国家的两党制或多党制。苏联的一党制是在十月革命后的特定历史条件下形成的。在这种政党制度下,除了苏联共产党外,不存在其他政

① 参见游洛屏主编:《民主党派成员读本》,第172页,中国致公出版社,2002年。

党。中国除了中国共产党之外,尚有8个民主党派存在,并且与共产党长期合作,这显然与苏联有明显的不同。在西方的两党制或多党制下,各党派为了各自特殊的利益轮流执政,它们之间的关系是在掌握政权上的竞争关系。而中国根据自己的历史条件,坚持中国共产党领导的多党合作,具有自己鲜明的特点:

第一,中国共产党的领导是多党合作的首要前提和根本保证。中国是社会主义国家,中国共产党处于领导地位,《中国人民政治协商会议章程》写明了中国共产党领导的内容,各民主党派在自己的纲领中都承认中国共产党的领导。但是,与对国家政权的领导不同,中国共产党对民主党派的领导是政治领导,亦即政治原则、政治方向和重大方针政策的领导。中国共产党通过制定正确的政治路线作为共同行动的方向,也是多党合作的基础。共同合作的各党派组织上是独立的,法律地位也是平等的。共产党和民主党派都必须以宪法为根本活动准则,同样享有宪法规定的权利,履行宪法规定的义务。共产党与民主党派不存在上下级之间的行政隶属关系,组织系统上没有领导与被领导的关系。所以,共产党不能对民主党派发号施令,只能采取平等的、同志间商议问题的态度来阐述自己的意见,用摆事实、讲道理的方法说明自己的决策。

第二,中国共产党是执政党,民主党派是参政党。执政党通常是指负责组织政府、行使阶级统治权的政党。执政党的主张变成国家意志必须通过法定程序,并通过党组织的活动和党员的模范表率作用,使党的路线、方针、政策成为广大人民群众的实际行动。参政党参加国家政权,参与国家大政方针和国家领导人的协商,参与国家事务的管理,参与国家法律、法规、政策的制定执行[1]。在这种制度下,执政党与参政党之间是为共同目标而奋斗的合作关系,不存在西方那种轮流执政,一党在朝、一党在野的情况。

第三,中国共产党与民主党派是团结合作的友党关系。中国共产党制定的基本路线反映了全国人民的意志和利益,也必须成为共

① 参见罗正楷主编:《毛泽东思想概论》,第134页,武汉大学出版社,1999年。

产党与民主党派共同奋斗的政治基础。在实现社会主义现代化、统一祖国、振兴中华这些爱国主义大目标面前，共产党与民主党派之间的认识和根本利益是一致的。当然，在奔向共同目标的前提下，在某些方面可能存在具体的利益差异和意见分歧，这种差异和分歧完全可以在互相信任、彼此尊重的基础上进行坦诚的交流和沟通，最后取得一致，这与资本主义国家的政党关系根本不同。对于执政党来说，应自觉接受监督，欢迎批评意见（包括反对意见）。当然，党派之间的民主监督是双向的，参政党可以批评监督执政党，执政党也可以批评监督参政党[①]。

（四）民族区域自治制度

民族区域自治是解决我国民族问题的基本政策，是国家的一项基本政治制度。

1949 年中国革命的胜利，为在全国推行民族区域自治开辟了广阔的道路。有各民族代表参加的中国人民政治协商会议通过的共同纲领明确规定："各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。"[②]这样，民族区域自治成为解决我国民族问题的基本政策和重要政治制度，就以法律的形式正式确立起来了。1954 年 9 月 20 日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了中国第一部正式宪法，该宪法在"总纲"第 3 条规定："中华人民共和国是统一的多民族的国家。……各少数民族聚居的地方实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。"该宪法还在第二章"国家机构"中特设一节，自第 67 条至第 72 条专门规定了民族自治地方的自治机关的各项职权及相关事项。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，由宪法明文规定民族区域自治，表明民族区域自治是我国社会主义的一项基本制度。

---

① 参见罗正楷主编：《毛泽东思想概论》，第 135 页，武汉大学出版社，1999 年。
② 陈荷夫：《中国宪法类编》，第 193 页，中国社会科学出版社，1980 年。

1. 民族区域自治制度的含义

所谓民族区域自治，是人民民主政权在少数民族地区的一种形式，即在中央人民政府统一领导下，以少数民族聚居区为基础，建立民族自治地方机关，按照本民族广大人民的意愿管理本民族内部地方性事务，并且平等地参加管理国家。一切聚居的少数民族地区，无论是大聚居还是小聚居，也不论该民族在当地人口中所占比重大小，均有权实行区域自治。这既是党和国家解决民族问题的一项基本政策，也是少数民族聚居区实行的一项基本政治制度。实行民族区域自治制度，既保障了自治地方各少数民族管理本民族内部事务的权利，又保障了各民族间的平等、团结和互助关系的发展，有助于实现民族平等和共同繁荣。

2. 中国民族区域自治制度的特点

民族区域自治制度是中国共产党将马克思主义民族理论同中国实际相结合的成果，是中国特色社会主义政治制度的重要组成部分。因而，中国民族区域自治制度具有自己的基本特点，概括起来，有以下几个方面：

第一，民族区域自治制度是在单一制的国家结构形式下运行的。中国的单一制决定了国家内部的各个组成部分都是国家不可分割的一部分，各个地方政府包括民族自治地方的政府是中央政府领导下的地方政府，全国各族人民都要维护国家政令的统一，保证中央的统一领导和国家的政策在各民族自治地方的贯彻执行。民族区域自治只有在坚持国家的统一领导下才可能得到发展，离开中央的领导就不是自治，而是分离和分裂。

第二，民族区域自治制度是在少数民族聚居的地方实行的。这一特点适应了中国历史上形成的各个民族大杂居、小聚居的特点，能够实现少数民族对于自治的要求。在少数民族聚居的地方，不管是单一民族的聚居区，还是几个民族的共同居住区，只要符合《中华人民共和国民族区域自治法》的规定，都可以建立自己的民族自治地

方，设立自治机关，行使民族的自治权①。

第三，民族区域自治制度是民族自治和区域自治的结合。民族自治，强调在一定区域内占多数的少数民族实行自治，在区域内为自治的民族，而不是按照一定区域内少数民族类别所占比例来决定自治；区域自治，强调自治区域内居住的各民族是平等的，都可以享受由自治而获得的某些优惠政策。从实际情况看，我国民族自治的地方，往往杂居多个民族，其中汉族人数普遍不少。实行民族自治，在政治上能使少数民族在国家法律的大范围下自主管理事务，实现当家做主；实行区域自治，则使各民族共同发展，得到其他民族的支持。这就使政治与经济结合起来，从而既有利于国家统一、社会稳定和民族团结，又有利于实行自治的民族的发展和进步，有利于国家的建设②。

第四，民族区域自治机关有两重性。民族区域自治的机关，一是属于地方国家机关，在属性上与非自治地方国家机关没有差别；二是属于自治机关，它拥有《中华人民共和国民族区域自治法》和其他法规赋予的特殊权利。自治机关的这种两重性，把国家的统一与地方自主结合起来，有利于中央政府的统一领导，抑制地方民族主义，又有利于防止政策的执行脱离民族地方的实际③。

3. 民族区域自治制度的优越性

我国实行的民族区域自治制度，由于适应了我国的民族特点和民族关系状况，因而显示出了巨大的优越性。

第一，实行民族区域自治制度，有利于促进民族团结和国家统一。民族区域自治制度建立在民族平等和民族团结的基础之上，各少数民族除有管理国家事务的权利以外，还有管理本民族内部事务的权利。实行民族区域自治制度，有利于促进各民族间的团结合作，

① 参见陈尧：《当代中国政府体制》，第185页，上海交通大学出版社，2005年。

② 参见张新平主编：《世界各国政治制度概论》，第330页，兰州大学出版社，2006年。

③ 参见张新平主编：《世界各国政治制度概论》，第331页，兰州大学出版社，2006年。

巩固人民民主专政,保证社会主义建设事业的顺利进行。随着新中国的成立,我国各族人民获得了解放,实现了政治、法律上的平等,从而有利于各民族之间的相互交流和优势互补,加强各民族之间的经济、文化联系,促进各民族经济、文化的共同发展。这既有利于民族的团结,又实现了国家的真正统一。

第二,实行民族区域自治制度,保障了少数民族人民当家做主、管理本民族内部事务的权利。通过选举全国和地方人大代表,少数民族人民获得了参与国家事务管理的权利;通过实施民族区域自治,一定聚居区的少数民族又获得了管理本民族本地区内部事务的权利,从而保障了少数民族人民的政治地位和平等权利。

第三,实行民族区域自治制度,有利于促进少数民族地区的发展。由于历史的原因,我国各民族之间发展很不平衡。民族区域自治在国家的统一领导下,以先进地区的发展经验和技术来支援、帮助后进的少数民族地区。与此同时,国家还赋予少数民族地区广泛的自治权,在财政、税收等方面给予少数民族地区大量的优惠政策,使少数民族地区可以根据自身的资源、地理优势,充分利用外在的有利条件,再加上少数民族人民的努力,从而使少数民族地区的社会、经济、文化得到较快的发展。

第四,实行民族区域自治制度,有利于贯彻国家的各项方针政策。我国少数民族地区的经济、文化具有不同的特点,而且差异较大。实行民族区域自治制度,有助于民族自治地方把党和国家的重大方针、政策和少数民族地区的特点结合起来。不同的民族和地区,在保证国家法律、政策统一的前提下,可以因民族制宜、因地区制宜,采取灵活多样的形式去贯彻执行国家的各项方针政策。

总之,在统一的国家内实行民族区域自治制度,既能保障各少数民族的合法权利和利益,加速各少数民族地区经济和文化的发展,又能保障整个国家的统一和繁荣。实践证明,民族区域自治制度是符合中国国情的一项基本政治制度。